



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA**

**CIELI - Centro Italiano di Eccellenza Logistica Integrata**

Scuola di Dottorato in

Scienze e Tecnologie per l'Informazione e la Conoscenza (STIC)

*Dottorato in Logistica, Trasporti e Territorio*

**LA DISCIPLINA GIURIDICA DELLE  
INFRASTRUTTURE AUTOSTRADALI**

Candidato

Dr. Luigi Ceffalo

Tutor

Prof. Andrea Pericu

---

*Il presente lavoro costituisce il risultato del mio percorso di dottorato presso il Centro Italiano di Eccellenza Logistica Integrata dell'Università degli Studi di Genova. Un ringraziamento va a tutti i membri del Collegio dei docenti e allo staff dell'organizzazione per l'attenzione riservata costantemente allo sviluppo delle mie indagini. Una menzione particolare va al mio tutor Prof. Avv. Andrea Pericu per le utili indicazioni impartite e per la comprensione dimostrata, in difetto delle quali non sarebbe stato possibile portare a termine l'elaborato. Mi è poi impossibile dimenticare, in questa importante circostanza, Angela e i miei familiari che non mi hanno mai fatto mancare il loro supporto e a cui il lavoro è, per questo, dedicato.*

## **INDICE**

### **INTRODUZIONE**

1. Obiettivo del lavoro. Un'analisi della disciplina giuridica delle infrastrutture autostradali.....8
2. Ragioni del lavoro. Relativa carenza di studi aggiornati sull'argomento e loro utilità pratica. L'importanza delle infrastrutture autostradali nell'attuale contesto sociale ed economico.....11
3. Metodo del lavoro. Analisi dell'evoluzione del diritto positivo e dei suoi principali presupposti extragiuridici. Esame delle scelte politiche e delle implicazioni economiche alla base dei cambiamenti normativi intervenuti nell'ordinamento autostradale.....19
4. Delimitazione dell'oggetto del lavoro. L'approntamento delle infrastrutture autostradali.....22

### **CAPITOLO I – PROFILI GENERALI**

1. Premessa. Le infrastrutture autostradali come infrastrutture a rete.....29
2. Natura economica del bene autostrada. Tratti distintivi dell'autostrada rispetto alla comune strada.....32
3. Il regime dominicale delle autostrade.....39
4. La nozione giuridica di autostrada.....45

## **CAPITOLO II – LE AUTOSTRADE NELLA “VECCHIA COSTITUZIONE ECONOMICA”**

1. L'approntamento di infrastrutture nella c.d. “vecchia costituzione economica”. Brevi cenni alla luce della c.d. teoria delle figure dell'intervento pubblico nel mercato.....56
2. L'origine del fenomeno autostradale. L'intuizione dell'Ing. Piero Puricelli e la realizzazione dei primi tracciati ad opera di privati in regime di concessione. Il successivo intervento pubblico diretto nella costruzione e nella gestione in epoca fascista.....62
3. Lo sviluppo della rete autostradale italiana nel secondo dopo guerra ad opera di concessionari pubblici. L'affidamento diretto a Soc. Autostrade per la realizzazione e l'esercizio delle varie tratte autostradali.....67
4. Il blocco della costruzione di nuovi tracciati autostradali negli anni '70 e '80.....73
5. Le principali criticità del sistema a gestione pubblica. Assenza di programmazione, sopravvenuta mancanza di risorse pubbliche per nuovi investimenti, inefficienze operative e opacità nella gestione.....78

## **CAPITOLO III – LE AUTOSTRADE NELLA “NUOVA COSTITUZIONE ECONOMICA”**

1. L'approntamento di infrastrutture nella c.d. “nuova costituzione economica”. Cenni.....83

2. La privatizzazione dei principali concessionari autostradali fra crisi fiscale e impulso delle istituzioni comunitarie.....89
3. L'evoluzione della normativa di settore. Dall'impianto regolatorio delle delibere CIPE c.d. Direttiva Costa-Ciampi.....93
4. (segue). Il primo assestamento del sistema post privatizzazione. La "Legge Obiettivo" e i nuovi investimenti previsti dal IV atto aggiuntivo.....98
5. (segue). L'instabilità del sistema. La riforma "Di Pietro" del 2006 e la "controriforma" del 2008.....99
6. (segue). Il consolidamento del sistema del 2008 e i successivi ultimi sviluppi.....106

#### **CAPITOLO IV – L'ATTUALE *GOVERNANCE* DEL SETTORE AUTOSTRADALE**

1. Premessa. Perdurante eterogeneità dell'attuale sistema di governance delle infrastrutture autostradali.....119
2. (segue) La programmazione infrastrutturale. In particolare il superamento della c.d. Legge Obiettivo e l'individuazione delle opere realizzare nel c.d. Nuovo Codice Appalti.....121
3. (segue) L'affidamento della realizzazione e della gestione delle autostrade a privati tramite gara e attraverso la c.d. finanza di progetto o a società pubbliche tramite affidamento diretto in house.....139
4. La regolazione dei rapporti con i concessionari. I compiti dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti ed il ruolo dei concedenti.....146

5. (segue) metodo di tariffazione.....	148
6. (segue) vigilanza sul rispetto delle convenzioni e dei protocolli aggiuntivi.....	152
7. (segue) In particolare, la disciplina delle modifiche dei contratti di concessione e le correlate ipotesi di proroga dei termini di scadenza nel c.d. Nuovo Codice Appalti.....	157
8. La natura del concessionario autostradale e gli obblighi di evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori nel c.d. Nuovo Codice Appalti.....	162

## **BIBLIOGRAFIA**



## INTRODUZIONE

### SOMMARIO

1. Obiettivo del lavoro. Un'analisi della disciplina giuridica delle infrastrutture autostradali. 2. Ragioni del lavoro. Relativa carenza di studi aggiornati sull'argomento e loro utilità pratica. L'importanza delle infrastrutture autostradali nell'attuale contesto sociale ed economico. 3. Metodo del lavoro. Analisi dell'evoluzione del diritto positivo e dei suoi principali presupposti extragiuridici. Esame delle scelte politiche e delle implicazioni economiche alla base dei cambiamenti normativi intervenuti nell'ordinamento autostradale. 4. Delimitazione dell'oggetto del lavoro. L'approntamento delle infrastrutture autostradali.

### ***1. Obiettivo del lavoro. Un'analisi della disciplina giuridica delle infrastrutture autostradali.***

Obiettivo del presente lavoro è un'analisi della disciplina applicabile alle infrastrutture autostradali, con particolare riferimento all'evoluzione della normativa di settore di diritto interno alla luce dell'interazione con i principi e le regole del diritto europeo.

Nel nostro ordinamento la legislazione in materia autostradale risulta disomogenea e dispersa a causa della sovrapposizione di un vasto fascio di normative di carattere generale in tema di lavori pubblici e di normative di carattere speciale via via dettate con riferimento a situazioni particolari e concrete sorte in ambito autostradale. Come rilevato da



autorevole dottrina<sup>1</sup> già in passato nell'ambito di specifici approfondimenti della materia, la disciplina delle infrastrutture autostradale costituisce un tipico esempio di "diritto speciale" entro la quale la funzione normativa e la funzione amministrativa non si distinguono secondo lo schema tradizionale della separazione fra poteri ma si mescolano e si confondono, attraverso il costante ricorso alla controversa tecnica delle c.d. leggi provvedimento.

In particolare, la disciplina che qui si intende esaminare costituisce un campo di osservazione privilegiato per la contemplazione di interventi normativi ripetuti e non coordinati fra loro che vanno a incidere direttamente sui rapporti pubblicistici (e anche privatistici) esistenti tra amministrazioni preposte alla regolazione di settore e soggetti gestori delle infrastrutture autostradali.

Specie negli ultimi anni, si sono registrati ripetuti (e spesso anche contraddittori) interventi del legislatore, senza peraltro riuscire a giungere a un riordino della normativa di riferimento attraverso, ad esempio, l'adozione di c.d. codici di settore o, almeno, testi unici di tipo compilativo che raccolgano in modo unitario e coerente le disposizioni rilevanti ancora in vigore.

Significativo, in questo senso, è il susseguirsi di misure legislative per lo più adottate con decretazione d'urgenza (c.d. "decreti omnibus") finalizzate a modificare le concessioni in essere, con specifico riguardo alla loro durata. Come noto, nel corso dell'ultimo decennio, si è difatti assistito a un singolare alternarsi di misure tese, volta a volta, a disporre

---

<sup>1</sup> G. COFRANCESCO., *Le opere pubbliche tra diritto comune e diritto speciale. Convenzionamento ed esperienza autostradale*, Milano, 1992, *passim*

la decadenza anticipata (come nel caso della riforma “Di Pietro” del 2006) o accordarne il prolungamento di efficacia (come nel caso più recente del c.d. “Decreto Sblocca Italia”), cui poi ha però fatto seguito – sotto la spinta del diritto europeo che circoscrive l’ammissibilità di variazioni delle concessioni nel periodo di validità – la previsione generale di un espresso divieto di proroga (da ultimo, prevista dalla disciplina speciale contenuta nel c.d. “Nuovo Codice Appalti”).

Inoltre, la circostanza che la concreta attuazione di tali misure sia stata deputata a una molteplicità di soggetti amministrativi, per di più spesso portatori di interessi eterogenei se non addirittura confliggenti (come nel caso di ANAS S.p.A., che, al contempo, svolgeva, fino a poco tempo fa, la funzione di gestore autostradale e di organismo di vigilanza nei confronti degli altri gestori) ha ulteriormente complicato la *governance* del settore, dando luogo a notevoli incertezze in relazione al riparto delle competenze.

Questo insieme di fattori ha avuto notevoli riflessi nella prassi che, dovendosi adattare ai diversi interventi legislativi succedutisi nel tempo, ha modellato di fatto una pluralità di formule gestorie delle infrastrutture autostradali in funzione del regime normativo vigente al momento della formazione e/o della modificazione delle concessioni e ha così contribuito sensibilmente ad aumentare la confusione del quadro d’insieme, con inevitabili conseguenze anche sul piano negoziale, che si presenta contraddistinto da schemi convenzionali diversi da tratta a tratta sotto diversi punti di vista, tariffario *in primis*.

**2. Ragioni del lavoro. Relativa carenza di studi aggiornati sull'argomento e loro utilità pratica. L'importanza delle infrastrutture autostradali nell'attuale contesto sociale ed economico.**

La dottrina non ha potuto fare a meno di rilevare la complessità della materia, rilevando che: “*non si conoscono precedenti di disordine legislativo di tale ampiezza ed intrico (...) in un settore tanto delicato per gli interessi di imprese e lavoratori che impegna*”<sup>2</sup>.

L'evidente stato di confusione normativa e istituzionale sopra vista spiega infatti la mancanza, allo stato, di approfondimenti dottrinali dedicati alle infrastrutture autostradali che, al di là dell'illustrazione delle singole previsioni normative o della trattazione di profili particolari venuti in rilievo nella prassi, tentino una esposizione dogmatica della disciplina autostradale nel suo insieme.

Attualmente, la letteratura giuridica disponibile in materia è di fatti circoscritta a monografie che trattano aspetti specifici come il pedaggiamento o la struttura delle concessioni e o comunque ormai particolarmente risalente nel tempo<sup>3</sup>, che, per quanto ancora utili a fini scientifici, non tengono conto gioco forza dei cambiamenti intervenuti successivamente alla loro pubblicazione.

---

<sup>2</sup> Sul punto, v. A. MARI, “Le infrastrutture”, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2006, p. 1861, dove si cita l'autorevole opinione del Prof. M.S. Giannini sopra citata testualmente.

<sup>3</sup> A tal proposito si rammentano i lavori già citati del Prof. Cofrancesco nonché del Prof. Alberti e del Prof. Scotti Camuzzi. V. P. ALBERTI, *Il pedaggio autostradale fra autorità e contrattazione*, Milano, 1989; S. SCOTTI CAMUZZI, *Le concessioni autostradali. Profili giuridici*, Firenze, 1987.

Per quanto riguarda gli ultimi anni, si rinvencono per lo più approfondimenti di natura economica o tecnica (ingegneristica ed urbanistica), che, anche laddove si richiamino alle novità normative frattanto normative, si concentrano ovviamente sugli aspetti sostanziali aventi implicazioni sui rispettivi campi d'indagine e non si soffermano su analisi di tipo giuridico<sup>4</sup>.

Solo recentissimamente – e, peraltro, in un momento successivo all'avvio della presente ricerca, si è assistito alla proposizione di nuovi lavori che, pur senza prescindere da considerazioni e rilievi afferenti ad altri profili, si sono ancora concentrati su aspetti prettamente giuridici, e più specificatamente regolatori, cercando di descrivere il regime autostradale italiano in un'ottica comparativa, mediante un puntuale raffronto delle soluzioni normative specifiche adottate dai principali paesi europei ed americani<sup>5</sup>.

In questo contesto, si cercherà, pertanto, di operare, a beneficio di studiosi e operatori, una ricostruzione in termini unitari del quadro normativo vigente in materia, attraverso lo studio dell'evoluzione dell'assetto regolatorio del comparto a partire dalle origini del fenomeno autostradale sino agli ultimi sviluppi noti.

\* \* \*

---

<sup>4</sup> In questo senso, si segnala per tutti la monografia curata dal Prof. Ragazzi che analizza gli aspetti regolatori con particolare attenzione ai metodi tariffari. V. G RAGAZZI, *I Signori delle Autostrade*, Bologna, 2008.

<sup>5</sup> Il riferimento è essenzialmente alla ricerca su “La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni” curata da alcuni studiosi di diritto amministrativo riuniti presso l'IRPA, i cui esiti sono stati dapprima illustrati nella pubblicazione n. 2/2014 della collana degli IRPA Working Paper e da ultimo sono stati sviluppati nel volume collettaneo L. SALTARI e A. TONETTI (a cura di), *Il regime giuridico delle autostrade. In Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, Milano, 2017.

Peraltro, un'analisi della disciplina applicabile alle infrastrutture autostradali appare concretamente utile data l'importanza che, specie in questo momento, tali opere rivestono ai fini della concreta cura dell'interesse pubblico sotto vari profili: non soltanto, ovviamente, per *i)* consentire la libera circolazione delle merci e assicurare l'effettivo godimento del diritto alla mobilità delle persone ma, in una prospettiva più ampia di sistema, anche per *ii)* conseguire obiettivi di coesione e riequilibrio territoriale e *iii)* agevolare lo sviluppo economico e la competitività dei paesi avanzati.

Sotto il primo profilo, il rilievo delle autostrade appare di tutta evidenza in considerazione della necessità di vie di collegamento idonee in rapporto ai bisogni, ove transitare, sia ai fini della circolazione delle merci che alla mobilità personale.

Con specifico riferimento a questo aspetto sancito nel nostro ordinamento dall'art. 16 della Cost., a tenore del quale *“Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza”*, il nesso risulta addirittura non necessitare di una dimostrazione: la possibilità di spostarsi senza limiti all'interno del territorio dello Stato sottesa alla libertà di circolazione riconosciuta come diritto fondamentale dal costituente non può oggi prescindere anche dall'accesso non discriminatorio alla rete autostradale. In proposito, giova sottolineare sin d'ora che la previsione del pagamento di un pedaggio non risulta affatto incompatibile con l'esercizio di detto diritto fondamentale<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Sul punto, vale la pena richiamare un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui *“non può essere taciuto che sistemi come quelli del pedaggio autostradale o dei provvedimenti amministrativi di chiusura (nel rispetto di determinate zone o di fasce orarie) dei centri storici*

Quanto al secondo profilo, invece, va sottolineato che le infrastrutture autostradali costituiscono un elemento essenziale della pianificazione dell'assetto del territorio e della programmazione dell'uso del suolo e, come tale, uno strumento di riequilibrio territoriale che consente il perseguimento degli obiettivi delle politiche pubbliche volte a ripartire geograficamente le principali attività dell'uomo. La localizzazione di questa particolare categoria di opere pubbliche – così come, del resto il tracciamento di ogni altra via di comunicazione, ciascuna in rapporto al proprio ordine di grandezza e di importanza – ha, infatti, un'indubbia valenza ai fini della organizzazione della vita umana sul territorio, secondo una visione unitaria degli insediamenti antropici che, anche attraverso il disegno dei collegamenti autostradali, delinei un sviluppo omogeneo e sostenibile dei sistemi produttivi e dei sistemi di consumo (residenziali e commerciali), nel pieno rispetto dei valori paesaggisti e ambientali collocati al loro esterno e in funzione di obiettivi di integrazione economica fra le diverse aree regionali<sup>7</sup>.

Sempre con riferimento a questo profilo, non v'è dubbio, peraltro, che la dotazione infrastrutturale contribuisca anche a produrre coesione non soltanto sul piano territoriale ma anche sul piano sociale, riducendo fenomeni di isolamento e distanza sociale.

Per quanto poi attiene, infine, alla relazione con la crescita economica pare ormai assodato che, in generale, un sistema di

---

*delle più importanti città sono da ritenersi ormai universalmente riconosciuti come legittimi, proprio in virtù del principio per cui la libera circolazione non si identifica con la libertà assoluta di circolazione su tutte le strade con il mezzo privato, bensì va regolata al fine di raggiungere la migliore utilizzazione dei beni pubblici*” (Corte Cost., 19 luglio 1996, n. 264).

<sup>7</sup> Recenti e utili riflessioni in merito al rapporto tra autostrada e pianificazione territoriale sono contenute in M. DESPORTES, *Paesaggi in movimento. Trasporti e percezione dello spazio tra XVIII e XX secolo*, Milano 2008. Più risalenti e ugualmente utili riflessioni sul tema sono invece contenute in N. VENTURA, *Città e autostrade negli squilibri regionali*, Bologna, 1978.

infrastrutture di trasporto efficiente, dotato di reti sufficientemente capillari e in buone condizioni manutentive, costituisca un presupposto indispensabile per un più efficiente svolgimento delle attività economiche, indipendentemente dalla loro natura: consistano, queste, sia in attività produttive che in attività commerciali o anche servizi.

Com'è noto, le infrastrutture di trasporto consentono di superare i limiti dei mercati connessi alle distanze geografiche e, quindi, concorrono a rideterminare gli "spazi economici" in cui operano le imprese a tutti i livelli: città (centro/periferia), regioni (spazio urbano/non urbano; industria/agricoltura) e mondo (divisione territoriale del lavoro, specializzazioni, modelli localizzativi). Queste opere infatti, unitamente alle economie di scala e alle innovazioni, riducono i costi che si ribaltano su chi è interessato al trasporto, con evidenti ripercussioni sui commerci interni e internazionali, nonché sulla grandezza delle aree di mercato. Basti pensare allo sviluppo delle aree costiere e attraversate da fiumi/canali, che, grazie alla vicinanza delle vie navigabili, hanno conosciuto per prime la concentrazione delle manifatture e sono cresciute in proporzione alla capacità di penetrazione commerciale nelle aree circostanti e, quindi, anche all'efficienza delle proprie vie di comunicazione<sup>8</sup>.

Ciò risulta pacifico alla luce degli approfondimenti svolti dagli studiosi di economia sin dagli albori dell'elaborazione scientifica della materia. Proprio Adam Smith, comunemente considerato il fondatore

---

<sup>8</sup> L'importanza delle infrastrutture di trasporto e, più in generale, dei trasporti è ampiamente illustrata nell'ambito dello storico corso di Economia dei trasporti curato dal Prof. Marchese, laddove si mette in evidenza il legame tra disponibilità di infrastrutture di trasporto e fioritura dei commerci e delle attività economiche. Cfr. U. MARCHESE, *Lineamenti e Problemi di Economia dei Trasporti*, Genova, 2000, pp. 25-27.

della scienza economica moderna, nell'ambito della sua celeberrima indagine su "La ricchezza delle nazioni", ha rilevato l'effettiva sussistenza di una evidente correlazione positiva tra le disponibilità delle necessarie infrastrutture di trasporto e lo sviluppo economico, portandola a sostegno dei propri convincimenti sulla necessità dell'intervento del sovrano nella realizzazione delle opere pubbliche. Come noto, Smith ha infatti ricompreso l'approntamento di infrastrutture di trasporto nel novero delle "spese del sovrano", vale a dire nell'elenco delle funzioni di necessaria spettanza dell'Autorità politica<sup>9</sup>.

Altrettanto note al riguardo, sono le conclusioni delle ricerche svolte dagli economisti del secolo scorso Fogel e Fishlow circa l'incidenza della rete ferroviaria americana sugli incrementi del reddito, nonché, più in generale, da Aschauer sugli investimenti infrastrutturali sostenuti dagli Stati Uniti negli anni Cinquanta e Sessanta in base alle quali è risultato che questi hanno giocato un ruolo chiave nello sviluppo economico di quel Paese<sup>10</sup>. Si tratta di conclusioni, come detto, note e largamente condivise anche da economisti contemporanei come Krugman, il quale ritiene che lo sviluppo della ferrovia abbia determinato un cambio epocale nell'economia americana, trasformandola da un'economia fondamentalmente primaria, basata sull'agricoltura e l'allevamento, in un'economia secondaria fortemente industrializzata agevolata dalla riduzione dei costi di trasporto<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. A. SMITH, *La ricchezza delle nazioni*, Londra, 1776, trad. it. Milano, 2010, pp. 887 e ss. 14

<sup>10</sup> Cfr. T. CINI - G. SICILIANO, "L'innovazione nei trasporti. I servizi ferroviari ad Alta Velocità/Alta Capacità", in *Economia dei Servizi*, n. 1/2008

<sup>11</sup> Si veda P. KRUGMAN, "The increasing returns revolution in trade and geography", in *American Economic Review*, 2009, pp. 561-571.



Non solo: altri importanti studi hanno dimostrato che gli interventi infrastrutturali nel settore stradale hanno contribuito in modo significativo allo sviluppo economico degli U.S.A. incidendo anche sulle dimensioni delle imprese, le cui dimensioni sono cresciute attraverso allo sfruttamento dei guadagni di efficienza ottenuti realizzando più grandi economie di scala, economie di scopo ed economie di rete. Inoltre, è stato verificato che la disponibilità di infrastrutture stradali consente alle imprese di ridurre le proprie scorte, permettendo di ricevere più velocemente e con maggiore sicurezza le materie prime e i semilavorati necessari alla produzione, oltre che di diminuirne i costi di approvvigionamento. Del pari, risulta associato che si registri, grazie alle strade, un incremento della produttività del lavoro, risultante dall'espansione del mercato del lavoro, sia dal lato delle imprese (che possono scegliere tra un più vasto numero di lavoratori), sia dal lato dei lavoratori (che possono scegliere tra una più vasto numero di offerte di lavoro). Rilevanti sono gli effetti sul mercato immobiliare che, ovviamente, risente anch'esso di queste dinamiche, dovendo adattarvisi ottimizzando l'uso degli spazi a fini abitativi e degli spazi a fini produttivi<sup>12</sup>.

Insomma, è, dunque, pressoché pacifico in ambito scientifico – come, del resto, anche nella generale opinione dei non addetti ai lavori – che, a determinate condizioni, la dotazione di infrastrutture di trasporto contribuisca a generare crescita economica<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Questo insieme di evidenze economiche è raccolto nella monografia dedicata alla tema della liberalizzazione delle infrastrutture di trasporto dall'economista americano Clifford Winston. Winston C. WINSTON, *Last Exit. Privatization and Deregulation of the U.S. Transportation System*, Washington DC, 2010, pp. 3-7.

<sup>13</sup> Se l'incidenza della disponibilità di infrastrutture di trasporto sulla crescita economica risulta certa nella sua esistenza, non altrettanto certa è nella sua quantificazione. Purtroppo, stimare

Da ultimo si osserva che evidenti sono anche i nessi tra dotazione di infrastrutture di trasporto e obiettivi di sicurezza nazionale volti ad assicurare l'integrità e l'autonomia del Paese, sia in caso di eventi naturali, terremoti e altre calamità sia in caso di conflitti bellici.

Ovviamente, tutto ciò vale anche con specifico riferimento alle infrastrutture autostradali.

Nonostante i numerosi tentativi di *shift* intermodale, l'autostrada rappresenta, infatti, l'infrastruttura indispensabile per gli automobilisti per raggiungere in tempi brevi e senza vincolo di orario le proprie destinazioni poste a media distanza e costituisce altresì un passaggio pressoché obbligato delle merci trasportate su gomma per arrivare a destino una volta scaricate dai vettori che operano sulle principali direttrici di traffico attraverso le altre modalità di trasporto (marittimo, ferroviario e aereo).

In generale, ferrovie, porti, aeroporti, per quanto importanti, non lo sono quanto le strade. Sia che si tratti di merci sia che si tratti di persone, la strada è insostituibile sulle brevi e medie distanze. Fin dall'antichità la strada garantisce la possibilità di arrivare nelle località più disparate. E, da quando i veicoli motorizzati hanno fatto il loro ingresso nella storia dell'umanità, le autostrade permettono di farlo nel modo più veloce e più sicuro possibile. Merci e persone possono raggiungere qualsiasi meta con rapidità e sicurezza prima impensabili.

---

precisamente a quanto ammonti il contributo del sistema dei trasporti sul trend della produzione aggregata risulta piuttosto difficile. Sempre per rimanere agli Stati Uniti, esistono diversi studi i quali comunque non possono che scontare significative approssimazioni. Cfr. E. F. DENISON, *Trends in American Economic Growth 1929- 1982*, Washington DC, 1985

In particolare, va evidenziata la funzione attrattiva svolta dalle infrastrutture autostradali per l'insediamento delle attività economiche: non v'è chi non veda, infatti, la tendenza delle imprese a posizionarsi in prossimità dei punti di ingresso alla rete autostradale che permette di espandere il mercato dei propri prodotti e dei propri servizi, oltre che, in via mediata, di reperire anche più facilmente personale idoneo alla produzione<sup>14</sup>.

Date simili correlazioni con la ricchezza di un Paese e al godimento di diritti fondamentali della persona, pare decisamente utile dedicare un approfondimento al tema delle infrastrutture autostradali, anche nei suoi profili giuridici.

***3. Metodo del lavoro. Analisi dell'evoluzione del diritto positivo e dei suoi principali presupposti extragiuridici. Esame delle scelte politiche e delle implicazioni economiche alla base dei cambiamenti normativi intervenuti nell'ordinamento autostradale.***

In linea con il carattere interdisciplinare del dottorato, il lavoro si è sviluppato tenendo presenti, insieme agli aspetti propriamente giuridici che costituiscono l'oggetto dell'indagine volta alla ricostruzione della disciplina applicabile alle infrastrutture autostradali, anche gli aspetti

---

<sup>14</sup> In merito il riferimento è ai risultati dell'analisi svolta dal CERTeT – Università Commerciale Bocconi, riportati ne “L'impatto territoriale dei caselli autostradali: un'indagine sui Comuni”, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su [www.aiscat.it](http://www.aiscat.it), pp. 133-138.

fondamentali che caratterizzano la sostanza economica del rapporto tra ente concedente e concessionari autostradali.

L'attenzione a questi ultimi aspetti risulta indispensabile per il conseguimento dell'obiettivo ricostruttivo proprio della ricerca, rispetto al quale il metodo giuridico tradizionale si rivelerebbe, da solo, inadeguato. Tale metodo, infatti, si fonda essenzialmente su regole di tipo logico-formale che guidano l'interprete nell'attività di esegesi dei testi normativi, senza però consentire di apprezzare compiutamente le linee evolutive di una disciplina specialistica come quella in esame, contraddistinta, come sopra visto, da un complesso fascio di leggi e regolamenti, per di più risalenti a momenti storici diversi e distanti tra loro sotto molti punti di vista.

Per districarsi tra le norme qui in rilievo e quindi afferrare gli istituti principali della disciplina giuridica delle infrastrutture autostradali non è sufficiente ricorrere a ragionamenti di tipo deduttivo, induttivo, abduttivo, etc... secondo l'approccio tipico del giurista puro.

A tal fine, occorre avvalersi anche della strumentazione propria di altre discipline delle scienze sociali, in forza di un approccio empirico volto a considerare il fenomeno autostradale anche nelle sue principali implicazioni economiche, che, al contempo, costituiscono i punti maggiormente controversi nelle periodiche dispute tra le parti del rapporto concessorio e gli elementi più frequentemente oggetto degli interventi del legislatore.

In quest'ottica, secondo il metodo "strutturale" già fatto proprio da alcuni studiosi del diritto urbanistico<sup>15</sup>, contestualmente all'esame delle

---

<sup>15</sup> In particolare v. P.A. MAZZONI, *Diritto Urbanistico*, Milano, 1990, pp. 1-6

variazione del dato normativo nazionale sotto l'influenza del diritto dell'Unione Europea, si ricercheranno le principali ragioni extragiuridiche alla base dei cambiamenti intervenuti nell'ordinamento delle autostrade.

In particolare, nello sviluppo dell'analisi delle linee evolutive del diritto positivo componente la disciplina di settore, si intende anche soffermarsi sui vari dibattiti sostenuti in merito fra gli *stakeholder* durante (e anche a margine) dell'iter di approvazione dei provvedimenti legislativi rilevanti, avvalendosi soprattutto dei resoconti dei lavori parlamentari e delle pubbliche prese di posizione delle associazioni di categoria (concessionari autostradali, ma anche associazioni di utenti) nonché delle relazioni degli enti di regolazione.

Di particolare utilità sarà, inoltre, la possibilità di fare riferimento alla prassi e, più specificatamente, ai testi delle concessioni autostradali e degli atti a queste allegati resi pubblici dal governo proprio da ultimo, nel febbraio 2018, dopo le ripetute insistenze dell'opinione pubblica e la pressione della stampa<sup>16</sup>. In precedenza, tali documenti erano, infatti, “secretati” in quanto negozi di diritto privato stipulati tra imprese e, come tali, non erano conoscibili per gli utenti nonché di difficile reperibilità anche per gli studiosi, nonostante gli inviti pervenuti da parte del mondo politico e delle autorità di regolazione<sup>17</sup>. Oggi invece sono

---

<sup>16</sup> cfr. SAVELLI, “Le concessioni autostradali? Coperte da segreto di Stato”, *Corriere della Sera*, 1 dicembre 2018.

<sup>17</sup> La richiesta è stata a suo tempo formulata dal Presidente dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali svolta dal Parlamento. Il Presidente Camanzi, ascoltato nella seduta n. 4 di Martedì 5 maggio 2015, si è infatti lamentato che “la capacità dell'Autorità di predisporre modelli per la regolazione delle nuove concessioni sarebbe rafforzata dalla disponibilità di dati gestionali sulle concessioni, oggi detenuti – ahimè – in via esclusiva dalla struttura organizzativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a cui è attribuita la vigilanza sulle concessioni autostradali. Questi ultimi dati consentirebbero, fra l'altro, di distinguere correttamente gli investimenti aggiuntivi che si intendono fare da quelli già previsti nelle convenzioni in essere e

parzialmente oggetto di accesso generalizzato tramite il sito istituzionale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti<sup>18</sup>.

In tal modo, sarà possibile evidenziare il punto di equilibrio individuato dal legislatore per (tentare di) comporre i diversi interessi in gioco (diritto alla mobilità, tutela dell'ambiente, integrazione europea, sviluppo dei traffici, tutela della concorrenza, trasparenza e non discriminatorietà dell'azione amministrativa, certezza del diritto, tutela del diritto di proprietà...), sanzionando giuridicamente l'assetto definito volta a volta sul piano sostanziale.

È auspicato di chi scrive, infatti, che l'adozione di tale metodo, che estende il campo d'indagine del giurista alle scelte politiche e alle implicazioni economiche sottese al dato positivo, possa agevolare la piena comprensione della stessa formula normativa che ne è il sostanziale riflesso.

#### ***4. Delimitazione dell'oggetto del lavoro. L'approntamento delle infrastrutture autostradali.***

Come si evince dal titolo e già anticipato nell'esposizione dello scopo della presente indagine, l'oggetto del lavoro è l'approntamento di una specifica tipologia di infrastrutture quale è rappresentata dalle infrastrutture autostradali.

---

*non realizzati. Questi dati, al momento, non sono nella disponibilità dell'Autorità, nonostante la nostra richiesta*".

<sup>18</sup> Le convenzioni autostradali comprensive di parte degli allegati sono disponibili di chiunque sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti [www.mit.gov.it](http://www.mit.gov.it)

Prima di avviare l'indagine ed esaminare la nozione di autostrade, appare quindi opportuna ancora una breve premessa introduttiva, relativa alla nozione generale di infrastrutture.

L'espressione "infrastrutture" è un'espressione – originata nell'ambito delle scienze economiche e poi mutuata dal gergo politico e giornalistico prima di entrare definitivamente nell'uso comune – con la quale si fa riferimento a una grande varietà di tipologie di beni che possono essere materiali, ma anche immateriali.

Appartengono alla prima categoria, opere pubbliche funzionali al trasporto come strade, ferrovie, ponti, gallerie, porti, aeroporti, stazioni, tramvie, metropolitane, canali, e per l'appunto autostrade, nonché ad altri servizi di pubblica utilità come dighe, depuratori, discariche, inceneritori, impianti per la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica, strutture per la distribuzione del gas, del petrolio, dell'acqua, linee e reti telefoniche di telefonia fissa e cellulare, e scuole, asili, ospedali, università, case di riposo, carceri, acquedotti e fognature di città come dei più piccoli Comuni.

Al contrario, appartengono alla seconda categoria delle infrastrutture immateriali altre tipologie di beni in senso lato come ad esempio la difesa e l'amministrazione della giustizia.

Ne deriva che la medesima espressione vale a indicare cose tra loro anche molto diverse ma accomunate dalla medesima strumentalità allo sviluppo delle attività umane.

Si tratta, in altri termini, di opere indispensabili per lo svolgimento della vita della società ed il funzionamento del sistema economico: esse

sono state, infatti, autorevolmente definite come “*opere necessarie e strumentali allo svolgimento di attività economiche o indispensabili per gli insediamenti urbani e, in definitiva, volte a consentire la vita delle persone e delle comunità e a migliorarne le condizioni*”<sup>19</sup>.

La definizione da ultimo data alla categoria di beni in esame si ricollega (e, parzialmente, anche si sovrappone) alla definizione di altre espressioni come e “lavori pubblici” e “opere pubbliche”.

Tali espressioni, pur essendo spesso utilizzate indifferentemente dal legislatore, quasi alla stregua di sinonimi, stanno a indicare in realtà cose distinte e, soprattutto, si concentrano su aspetti diversi rispetto all’aspetto funzionale valorizzato dall’espressione “infrastrutture”, quali rispettivamente l’aspetto dinamico della realizzazione del bene (appunto i lavori) e l’aspetto statico della qualificazione oggettiva del bene (appunto la pubblicità dell’opera).

Volendo richiamare sinteticamente l’utilizzo delle espressioni sopra richiamate circoscrivendo l’attenzione agli ultimi anni, si può osservare che, anzitutto, il legislatore, sulla scia di quanto fatto in precedenza, risulta essersi soprattutto aver fatto ricorso ai termini “lavori pubblici” e “opere pubbliche”, con l’obiettivo di provvedere al riordino della disciplina speciale di settore in tema di affidamento con l’adozione della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (la c.d. “Legge Merloni”, dal nome del suo proponente) e in seguito al suo aggiornamento con il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (il c.d. Vecchio Codice Appalti) e quindi, da ultimo

---

<sup>19</sup> v. A. MARI, op. cit., p. 1861; la definizione è ripresa da M.S. GIANNINI, *Diritto Pubblico dell'Economia*, Bologna, 1995, pp. 59-83.



con il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (il c.d. Nuovo Codice Appalti).

Soltanto più tardi, sul finire degli anni novanta, il legislatore ha cominciato a utilizzare l'espressione "infrastrutture", in alternativa alle precedenti. Al riguardo, si può rilevare che, nell'ambito della riforma dell'organizzazione del Governo introdotta con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, è stata prevista l'istituzione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in luogo dei preesistenti Ministero dei Lavori Pubblici e Ministero dei Trasporti<sup>20</sup>.

Il ricorso a tale espressione anziché all'espressione tradizionale "lavori pubblici" è stato di fatto recepito anche a livello costituzionale, al punto che la vecchia dizione, un tempo contenuta all'art. 117 Cost. (a mente del quale spettavano alla competenza delle regioni i "lavori pubblici di interesse regionale") risulta scomparsa a seguito della riforma operata dal legislatore costituzionale con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Oggi, il testo costituzionale vigente, peraltro, non fa più espresso riferimento a nessuna delle espressioni qui esaminate che nello stesso art. 117 Cost., nella parte in cui si elencano le materie di competenza concorrente stato-regioni, risultano sostituite dal richiamo a una serie di opere pubbliche/infrastrutture più specifiche: "[...] *porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa [...]*".

---

<sup>20</sup> Si noti che fare le funzioni demandate al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti risulta espressamente, tra le altre, proprio la funzione di "programmazione, finanziamento, realizzazione e gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale" (art. 42, d.lgs. n. 300/1999).

In questo contesto, il legislatore ordinario ha dato comunque prova prestare una particolare attenzione al tema delle infrastrutture, delegando, con la legge 21 dicembre 2001, n. 443 (la c.d. “Legge Obiettivo”), il Governo ad adottare una disciplina speciale per le “infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive”. Disciplina speciale, che, peraltro, attualmente è stata integrata, come meglio si vedrà nel prosieguo, nel c.d. Nuovo Codice Appalti.

Si può, quindi, ben dire con l’avvio del nuovo millennio sia maturata una nuova consapevolezza sull’importanza della dotazione infrastrutturale per la competitività del Paese a partire dall’atteggiamento del legislatore che, anche nelle scelte terminologiche, ha dimostrato di intendere farsi carico degli svantaggi legati al deficit infrastrutturale<sup>21</sup>.

Al di là delle connotazioni specifiche delle varie espressioni di cui si è pure dovuto dare conto, va comunque preso atto che anche nell’elaborazione della dottrina l’espressione “infrastrutture” è stata di fatto assimilata alle “opere pubbliche” come tale storicamente oggetto di specifica funzione amministrativa<sup>22</sup>.

Nel linguaggio economico, inoltre, il termine “infrastruttura” individua un particolare fattore di produzione avente natura di “*capitale fisso solitamente pubblico caratterizzato da situazione di monopolio naturale*”<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> A tal proposito lo studioso Bartolo Mainardi parla addirittura di una vera e propria “nuova coscienza infrastrutturale”. V. B. MAINARDI, *Semaforo rosso. Italia: genesi, storia e realtà delle infrastrutture*, Venezia, 2008, pp. 115 ss.

<sup>22</sup> V. M.S. GIANNINI, op. cit., pp. 59-83

<sup>23</sup> V. *in primis* S. RICOSSA, voce “Infrastrutture”, in *Dizionario di Economia*, Torino, 2003

Da questo punto di vista, le infrastrutture, che di solito sono di proprietà pubblica in ragione di diversi fattori (alta intensità di capitale, non trasferibilità, scarsa redditività iniziale, alto rischio, problematiche connesse alle esternalità che generalmente le contraddistinguono) costituiscono il necessario supporto al capitale direttamente produttivo che, come noto, è invece generalmente di proprietà privata, ai fini della produzione di beni e servizi.

Nel complesso, si vede, come con l'espressione "infrastrutture" ricomprenda un novero molto ampio di realtà materiali e immateriali molto diverse tra loro. Ciò sembra quindi giustificare ulteriormente la scelta di concentrare l'analisi a una specifica tipologia di infrastrutture quale quello delle infrastrutture di trasporto, con particolare riguardo a appartenenti al sistema autostradale sulle quali svolgere un approfondimento più serio, onde evitare lo sviluppo di considerazioni che, in quanto estremamente generali, tralignerebbero nella genericità.

Il campo di indagine del presente lavoro è, pertanto, limitato all'analisi della disciplina applicabile alle infrastrutture soltanto con riguardo alle infrastrutture autostradali, in quanto connotate, come meglio si vedrà nel prosieguo, da caratteristiche tecniche, economiche e normative proprie.



## Capitolo I

### PROFILI GENERALI

#### SOMMARIO

1. Premessa. Le infrastrutture autostradali come infrastrutture a rete. – 2. Natura economica del bene autostrada. Tratti distintivi dell'autostrada rispetto alla comune strada – 3. Il regime dominicale delle autostrade. – 4. La nozione giuridica di autostrada.

#### ***1. Premessa. Le infrastrutture autostradali come infrastrutture a rete.***

Le infrastrutture autostradali sono, come la maggior parte delle infrastrutture di trasporto (vale a dire quasi tutte quali: strade ordinarie, strade ferrate, tramvie, impianti per trasporto a fune, canali navigabili, ad eccezione di stazioni ferroviarie, porti ed aeroporti), infrastrutture di rete.

Come tali, esse consistono in sistemi interconnessi presenti in modo diffuso sul territorio che svolgono funzione di collegamento tra trasporti diversi: sono difatti infrastrutture, strutturate in una rete materiale, costituita da arterie stradali destinate alla viabilità motorizzata che attraversano il territorio in varie direzioni, sia in parallelo che non e, quindi, si intersecano formando dei c.d. nodi di scambio sia con i

tracciati della viabilità ordinaria (in corrispondenza dei “caselli” o “svincoli” autostradali) sia con altri tracciati autostradali (in corrispondenza dei “raccordi” autostradali): nodi che, ovviamente, sono tanto più fitti quanto più le arterie autostradali coprono e servono le aree geografiche di riferimento<sup>24</sup>.

Le infrastrutture autostradali, tuttavia, costituiscono un caso di infrastruttura a rete del tutto peculiare.

In linea di principio, secondo la letteratura economica prevalente, sono abitualmente considerate *essential facilities*, in quanto rappresentano una risorsa:

- essenziale per lo svolgimento di altre attività, trattandosi di un’infrastruttura che, in ragione dell’organizzazione sociale e produttiva attuale, è spesso necessaria per assicurare un trasporto sufficientemente celere e sicuro secondo gli standard richiesti;
- materialmente accessibile e insostituibile che si caratterizza per l’essere, nella maggior parte dei casi, non duplicabile, o, comunque, non duplicabile, se non con costi del tutto sproporzionati in termini di fabbisogno finanziari e

---

<sup>24</sup> Più in generale su caratteristiche e problematiche delle infrastrutture a rete v. P. MANACORDA (a cura di), *I nodi delle reti. Infrastrutture, mercato e interesse pubblico*, Firenze, 2010, passim, ove, fra l’altro, è osservato che “La nozione di *essential facility* è stata sviluppata per impulso della giurisprudenza in materia di concorrenza, prima negli Stati Uniti e successivamente in Europa. Il fatto che manchi al riguardo una sistematizzazione teorica di portata generale rappresenta un punto di debolezza, per via delle diverse interpretazioni a cui si presta, ma anche di forza, posto che la mancanza di una definizione rigida, valida una volta per tutte, rende il concetto adattabile a una realtà in evoluzione.” (p. 55).

esternalità negative di tipo ambientale (consumo di suolo) e sociale.

- condivisibile, che, cioè può essere utilizzata in contemporanea da più operatori così da escludere la sussistenza di obiettive ragioni di carattere economico che giustifichino un rifiuto all'accesso da parte del soggetto titolare.

In particolare, ciò ha fatto sì che, le autostrade, altresì, vengano considerate anche infrastrutture aventi la caratteristiche del c.d. monopolio naturale o monopolio tecnico, il cui esercizio va assoggettato al regime della riserva di cui all'art. 43 della Costituzione e deve essere svolto in concessione, con obbligo di accesso di operatori terzi e regolazione tariffaria<sup>25</sup>.

Sotto il primo profilo va evidenziato che, come specificatamente affrontato più avanti nel lavoro, è talvolta ravvisata la necessità di consentire a favorire un accesso effettivo e non discriminatorio a terzi in tutti i segmenti concorrenziali complementari alla gestione dell'infrastruttura, garantendo la massima apertura del mercato a tutti gli operatori economici<sup>26</sup>.

Così come, d'altra parte, per quanto attiene invece al secondo profilo, l'accesso all'infrastruttura autostradale non risulta subordinato al pagamento di un corrispettivo liberamente determinato dal gestore ma di un tariffa fissata dalla controparte pubblica secondo le modalità previste nelle convenzioni autostradali e nei relativi atti allegati.

---

<sup>25</sup> *ibidem*

<sup>26</sup> Si v. *infra* capitolo IV.

Peraltro, l'obbligo di *third party access* e la disciplina tariffaria dell'accesso alle infrastrutture autostradale è generalmente giustificata anche in un'ottica di interesse generale al fine di assicurare l'universalità dei servizi che ne usufruiscono. In altri termini, trattandosi di un'infrastruttura funzionale all'erogazione dei servizi di trasporto, si ritiene che la stessa debba, a sua volta essere connotata da universalità, nel senso di aperte a un'indifferenziata platea di potenziali utenti.

In definitiva, l'autostrada pare in prima battuta atteggiarsi come ogni altra infrastruttura a rete, condividendone le principali caratteristiche.

A ben guardare, però, l'infrastruttura autostradale, pur essendo tradizionalmente ricondotta alla categoria delle infrastrutture a rete ha delle caratteristiche proprie, che, secondo quanto illustrato nel paragrafo seguente, la differenziano dalle altre infrastrutture appartenenti alla medesima categoria.

## ***2. Natura economica del bene autostrada. Trattati distintivi dell'autostrada rispetto alla comune strada***

Le peculiari caratteristiche dell'infrastruttura autostradale poc'anzi accennate derivano, in larga misura dalla specifica natura economica del "bene autostrada" che, a sua volta, discende, seppure con alcuni distinguo, dalla natura economica del "bene strada".

Una volta richiamate le caratteristiche generali delle infrastrutture a rete è quindi opportuno sia definita l'effettiva natura del bene strada.



Ironia della sorte vuole che la strada assuma una natura differente nella letteratura economica e nella realtà. Nella letteratura economica la strada è ritenuta un tipico esempio di bene pubblico, nella realtà invece appare ogni giorno di più come un bene privato.

La ragione risale almeno alla pubblicazione e alla diffusione della *Ricchezza delle nazioni*. Nel saggio smithiano passato alla storia come il testo fondante della scienza economica, infatti, le strade sono annoverate fra le opere pubbliche che devono essere realizzate dallo Stato per agevolare il commercio. Secondo Adam Smith il normale regime di *laissez faire* comporterebbe una produzione insoddisfacente di quelle opere che, “[...] *nonostante possano essere estremamente vantaggiose a una società, sono tuttavia di tale natura che il loro profitto non potrebbe mai ripagare la spesa a un individuo o a un piccolo numero di individui, e che pertanto non si ci può aspettare che questi possano erigerle o mantenerle [...]*”<sup>27</sup>.

Sarebbe lo Stato, pertanto, a doversene occupare. E nel caso particolare delle strade, inoltre, lo Stato – a detta di Smith – non avrebbe il solo compito della produzione come nel caso dei canali, che se lasciati all’incuria diventano impraticabili. Ma anche quello della gestione. La loro amministrazione dovrebbe essere affidata a commissari o fiduciari del governo perché “[...] *titolari dei pedaggi di una grande strada potrebbero trascurare completamente la manutenzione e tuttavia continuare a riscuotere quasi gli stessi pedaggi*”<sup>28</sup>.

Nel caso delle strade, a giudizio del teorico della “mano invisibile”, il mercato lasciato a se stesso non riuscirebbe a funzionare. Quanto alla loro produzione, perché, nell’impossibilità di far pagare tutti coloro che

---

<sup>27</sup> A. SMITH, op. cit., pp. 887-888.

<sup>28</sup> *ibidem*

traggono benefici, verrebbero a mancare i normali meccanismi di incentivo alla produzione da parte dell'iniziativa privata. Quanto alla loro gestione, perché, nella certezza di ottenere in ogni caso un corrispettivo, i gestori non avrebbero interesse a mantenere in buono stato il fondo stradale. Spetterebbe allora allo Stato provvedere alla produzione e alla gestione delle strade, come anche alla difesa e alla giustizia che nella teoria smithiana rappresentano gli altri due doveri del sovrano da assolvere attraverso la finanza pubblica.

Il fenomeno appena abbozzato da Smith è quello che la scuola neoclassica ha in seguito approfondito, introducendo la nozione di “fallimento del mercato”. Per “fallimento del mercato” s'intende una situazione in cui il mercato darebbe risultati inefficienti in senso paretiano. La natura pubblica del bene e le economie esterne connesse alla sua produzione comporterebbero risultati allocativi subottimali. Date la non escludibilità dal beneficio e la non rivalità nel consumo gli investimenti privati sarebbero scarsi se non addirittura nulli. Se, come precisato da Samuelson, i beni “[...] *possono essere consumati da tutti contemporaneamente nel senso che il consumo di uno di questi beni da parte di un individuo non comporta la sottrazione del consumo dello stesso bene da parte di un altro individuo* [...]”<sup>29</sup>, un sistema economico decentrato non garantirebbe adeguati livelli di produzione, come potrebbe invece fare lo Stato non essendo stimolato dalla mera ricerca di profitto.

Anche la figura del dilemma del prigioniero è stata utilizzata per spiegare le ragioni di quest'auspicato intervento pubblico in funzione allocativa. Nella situazione, descritta dalla “teoria dei giochi” e fatta

---

<sup>29</sup> P. SAMUELSON, “The pure theory of public expenditure”, *The review of Economics and Statistics*, 1954, p. 387.

propria dalla bibliografia microeconomica prevalente<sup>30</sup>, in cui due prigionieri si trovano a dover decidere se collaborare o meno nella speranza di minimizzare la propria pena, a prevalere è la fallace speranza di poter usufruire della confessione altrui. Se solo rispettassero l'impegno ad ammettere le proprie responsabilità, la pena sarebbe dimezzata: ma ciò non avviene e la pena resta quella massima. Entrambi erroneamente confidano si realizzi la remota ipotesi che l'uno confessi consentendo all'altro di farla franca e così sono condannati a un periodo di detenzione più lungo rispetto a quello al quale sarebbero stati sottoposti qualora avessero concordato le confessioni.

Allo stesso modo, secondo i seguaci di Nash<sup>31</sup>, gli utenti delle strade sceglierebbero tutti (o quasi) di non contribuire alla loro produzione convinti di poterne beneficiare senza sostenere i costi di realizzazione, gestione e manutenzione. Con la conseguenza che le strade non sarebbero prodotte (o sarebbero prodotte in quantità non ottimale).

Al momento, però, pare assodato per comune esperienza che le strade siano beni rivali ed escludibili. I sistematici fenomeni di congestionamento nelle ore di punta o nei fine settimana e la facilità con cui il ticket è riscosso al casello lo testimoniano. In passato era impensabile rimanere ingorgati nel traffico e sottoporre a pedaggio le strade salvo che in corrispondenza di ponti o valichi. Oggi non è più così. L'incasso di un corrispettivo attualmente non soltanto è possibile

---

<sup>30</sup> A mero titolo esemplificativo, si veda H. R. VARIAN, *Microeconomics Analysis*, New York-London, 1992, pp. 414 e ss.; e in Italia I. LAVANDA-G. RAMPÀ, *Microeconomia. Scelte individuali e benessere sociale*, Roma, 2004, pp. 246-250.

<sup>31</sup> Anche gli ultimi sviluppi della *public good game theory* esclude che si verifichino necessariamente i c.d. fallimenti del mercato attraverso lo studio e la comparazione di diversi casi internazionali. Si veda T. CASON-T. SAIJO - T. YAMATO, "Voluntary participation and Spite in Public Good Provision Experiments. An International Comparison", *Experimental Economics*, 2002, n. 133-153.

senza sobbarcarsi – grazie allo sviluppo della tecnologia – costi sproporzionati di esazione, ma necessario per regolare il traffico e minimizzare i congestionamenti modulando le tariffe secondo i picchi di domanda<sup>32</sup>.

Gli incentivi a investire per i privati adesso non mancano, eppure ricorrendo al concetto di esternalità si sostiene ancora l'ineluttabilità della mano pubblica per avere una mole soddisfacente di investimenti in infrastrutture, nella convinzione che i benefici portati dalla costruzione di nuove vie di collegamento vadano al di là dei benefici monetizzabili tramite l'esazione dei ticket di transito. La vulgata neokeynesiana vuole che più strade significhino in ogni caso più crescita e non soltanto a determinate condizioni: in particolare rivalutazione dei fondi confinanti e aumento del volume degli scambi senza che i beneficiari ne siano chiamati a rispondere. E, d'altra parte, si sostiene l'intervento pubblico anche per il motivo opposto: ovvero per internalizzare le diseconomie come il congestionamento e l'inquinamento su chi effettivamente le provoca. In tal modo lo Stato continua a decidere cosa, se e come fare, e talvolta anche a fare in prima persona<sup>33</sup>.

Nonostante le tradizionali ragioni invocate a sostegno dell'intervento pubblico nel settore infrastrutturale appaiano oggi discutibile, se ne ravvisano altre di carattere politico dalle quali ne derivano altre di carattere giuridico-amministrativo. Come ben illustrato dall'economista Francesco Forte, infatti, la teoria dei beni pubblici si risolve in una teoria

---

<sup>32</sup> A favore di forme di *congestion charge* si veda C. WINSTON, op. cit., *passim*, ove si sottolinea la valenza di simili misure ai fini della riduzione dei costi sociali connessi al traffico, diminuendo sia i ritardi sia i livelli delle emissioni atmosferiche dovuti al sovrautilizzo delle strade grazie agli incentivi dati agli utenti sul piano allocativo per un più efficiente utilizzo della risorsa.

<sup>33</sup> Il riferimento è specificatamente alle c.d. gestioni *in house*. V. infra, capitolo IV

dei trasferimenti pubblici finalizzati al finanziamento di quei “[...] *beni che la finanza pubblica vuole fornire esenti da pedaggio al diretto uso da parte dei cittadini come le strade, ponti, monumenti e così via*”<sup>34</sup>.

Le strade continuano a essere costruite e gestite dallo Stato e dagli enti locali perché si ritiene la mobilità un diritto fondamentale, portato necessario della libertà di circolazione sancita dalle costituzioni moderne. Non perché il mercato non sarebbe in grado di offrirle, ma perché le offrirebbe soltanto a chi è disposto a pagare per usufruirne.

L’affermazione dell’universalità del diritto di muoversi e circolare liberamente a prescindere dalla disponibilità a versare un corrispettivo, però, comporta un corrispondente obbligo per il settore pubblico di garantire la gratuità dell’accesso alla rete stradale attraverso il ricorso alla fiscalità generale. Con la spesa pubblica si deve sostenere la realizzazione e la manutenzione delle strade. Parte dei proventi dei tributi deve essere destinata alla cura di quelle opere che, come le strade residenziali, permettono al diritto alla mobilità di non esaurirsi in un *flatus vocis* ma di avere un contenuto effettivo.

\* \* \*

A differenza delle strade urbane e rurali, le autostrade invece non hanno tanto la finalità di dare garanzia dell’effettività del diritto alla mobilità di ciascuno, quanto piuttosto di prestare un servizio particolare e ulteriore. Non si limitano a dare la mera possibilità di spostarsi, ma assicurano agli autoveicoli il materiale raggiungimento della destinazione nei tempi più brevi e nei modi più sicuri possibili. I criteri di progettazione e le caratteristiche della costruzione fanno delle autostrade

---

<sup>34</sup> F. FORTE, “Should Public Good Be Public?”, *Public choice*, 1965, p. 45

un'infrastruttura di trasporto diversa dalle altre di cui si serve il trasporto su gomma e per questo in grado di soddisfare un bisogno diverso. Si distinguono per aspetto e per utilità. I tronchi autostradali sono disegnati secondo direttrici tendenzialmente lineari, che, per mezzo di viadotti e gallerie, evitano dislivelli elevati e curve brusche e, per mezzo di svincoli di immissione e di uscita, non presentano incroci a raso. Hanno una carreggiata per senso di marcia cui, come minimo, corrispondono due corsie (più quella di emergenza) che agevolano il sorpasso; e sono pavimentate con speciali asfalti drenanti che aumentano la tenuta degli autoveicoli in caso di precipitazioni.

Gli elementi distintivi dell'autostrada giustificano il condizionamento del suo accesso al pagamento di un pedaggio e di conseguenza non comportano che lo Stato si sobbarchi tutti i costi di costruzione e gestione delle infrastrutture. Possono provvedervi i privati, secondo i diversi modelli di partenariato pubblico-privato (PPP) che vanno dal vecchio istituto della concessione a quello più recente di project-financing.

Pertanto, appare opinabile anche che si pongano le problematiche legate alla asserita natura di monopolio. L'offerta di spostamento veloce autostradale, almeno in molti casi, appare in concorrenza con altri modi di trasporto quali il trasporto marittimo (quando si tratti di merci), il trasporto aereo (quando si tratti di persone), e il trasporto ferroviario (sia quando si tratti di merci sia quando si tratti di persone).

Ciononostante, il bene autostrade permane comunque assoggettato a un stringente regime pubblicistico anche dal punto di vista dominicale.

### ***3. Il regime dominicale delle autostrade.***

La qualificazione delle autostrade come *essential facilities* hanno determinato e determinano la riconduzione di dette opere pubbliche alla categoria dei “beni pubblici” non soltanto dal punto economico ma anche dal punto di vista giuridico.

Paradossalmente, però, non può escludersi, almeno in linea di principio, la possibilità di autostrade che, essendo state costruite ad opera dei privati, rimangano di loro proprietà.

A rigore, le infrastrutture autostradali, infatti, non appartengono al c.d. demanio pubblico necessario ma eventualmente concorrono a formare il c.d. demanio pubblico accidentale, nel caso in cui siano di proprietà dello stato o di sue articolazioni pubblicistiche.

Precisamente, ai sensi dell’art. 822, co. 2, cod. civ. “*Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico*”.

In buona sostanza, si possono legittimamente distinguere, a seconda del regime di appartenenza, autostrade demaniali accanto ad autostrade di proprietà privata.

Contro la configurabilità di autostrade di proprietà privata autorevole dottrina<sup>35</sup> ha tentato di sostenere che l'attività di costruzione di autostrade, ritenuta avere per le ragioni sopra viste una connotazione "oggettivamente" pubblica, sia storicamente riservata allo Stato ai sensi dell'art. 4, c. 2 d.lgs. 17 aprile 1948, n. 547 a tenore del quale "*La costruzione di nuove autostrade, quando non vi provveda direttamente l'ANAS, potrà essere concessa a enti pubblici o a privati.*". Tali conclusioni non paiono tuttavia condivisibili, posto che trattasi di norma relativa alla costruzione delle autostrade e non alla disciplina della loro proprietà.

Alla stessa stregua, va escluso che la sostituzione della disposizione da ultimo citata operata dall'art. 5, c. 2 della L. 7 febbraio 1961, n. 59, anche per il tramite all'art. 2 della medesima legge, possa incidere sul regime dominicale delle infrastrutture autostradali. Queste disposizioni, infatti, del tutto similmente alla precedente, prevedono rispettivamente che "*la costruzione e l'esercizio delle autostrade che non siano già state concesse a norma della legge 21 maggio 1955, n. 463 sono disciplinate dalla presente legge*" e che "*la costruzione e l'esercizio delle autostrade potranno concedersi ad enti pubblici e privati*", mirando a disciplinare esclusivamente le autostrade di iniziativa statale senza minimamente mettere in discussione la configurabilità di autostrade di proprietà privata.

Ciò è, peraltro, pacificamente confermato anche dalle previsioni contenute negli atti convenzionali che disciplinano i rapporti tra ANAS e principali concessionari autostradali, ove, proprio sul presupposto della proprietà in capo concessionario, è generalmente prevista la

---

<sup>35</sup> Il riferimento è a G. VERMIGLIO, *Concessioni autostradali e pianificazione del sistema di viabilità*, Milano, 1976, pp. 36 e ss.



retrocessione gratuita delle autostrade al concedente al termine della concessione.

Al riguardo, va evidenziato, a titolo esemplificativo che, per quanto riguarda la Società Autostrade, già la Convenzione 14 aprile 1956 n. 2974 prevedeva, all'art. 9, che, alla scadenza del termine trentennale della concessione, *“la Società concessionaria consegnerà all'ANAS senza alcun compenso e imborso delle spese di costruzione, esproprio e miglioria dell'autostrada ed opere accessorie in buono stato di conservazione e di manutenzione”*<sup>36</sup>.

In questo medesimo, si rammenta quanto stabilito, più precisamente, all'art. 4.2 della Convenzione Unica con l'odierna società Autostrade per l'Italia: *“[...] Alla scadenza del periodo della concessione, il Concessionario provvede al trasferimento in proprietà al Concedente dell'autostrada assentita in concessione nonché delle relative pertinenze, a titolo gratuito e in buono stato di conservazione e libere da pesi e gravami [...]”* (Convenzione Unica, ANAS S.p.A.- Autostrade per l'Italia S.p.A. del 12 ottobre 2007)<sup>37</sup>.

Pare del tutto evidente, infatti, che se il regolamento contrattuale pone a carico del concessionario un obbligo di devoluzione dei beni facenti parte l'opera infrastrutturale alla scadenza, la proprietà di questi ultimi debba ritenersi in capo allo stesso concessionario almeno fino a quel momento.

Di qui l'ammissibilità di autostrade private affianco ad autostrade demaniali.

---

<sup>36</sup> Previsioni analoghe sono contenute, peraltro, anche nelle successive convenzioni 29 aprile 1959, n. 3694, 2 febbraio 1962, n. 5018 e 18 settembre 1968 n. 9297.

<sup>37</sup> In termini pressoché identici, *ad abundantiam*, v. all'art. 4.2 della Convenzione Unica ANAS S.p.A.- Autocamionale della Cisa S.p.A. del 3 marzo 2010: *“[...] Alla scadenza del periodo di durata della concessione, il Concessionario provvede al trasferimento in proprietà al Concedente dell'autostrada assentita in concessione nonché delle relative pertinenze, a titolo gratuito e in ottimo stato di conservazione [...]”*.

Da questa fondamentale partizione deriva che l'applicazione dall'art. 823 cod. civ. in forza del quale i beni sono sottoposti al regime demaniale, non potendo formare oggetto di diritti a favore dei terzi né tanto meno essere alienati, non riguarda indistintamente tutte le autostrade ma soltanto le autostrade appartenenti al demanio accidentale.

Tant'è vero che le società concessionarie, peraltro, possono, previa autorizzazione di ANAS, costituire ipoteca o vincoli reali sull'autostrada e sulle relative pertinenze ed impianti a garanzia dei finanziamenti di cui all'art. 4 della L. 27 gennaio 1963, n. 34, nei limiti della durata della concessione, con la previsione che, in caso di riscatto, si ha la decadenza o la rinuncia alla concessione e il diritto di prelazione si trasferisce sull'indennizzo eventualmente dovuto al concessionario per il mancato integrale recupero degli investimenti sostenuti.

Va nondimeno sottolineato che l'esclusione del regime demaniale non vale comunque ad escludere parimenti la funzionalizzazione pubblica delle autostrade che debbono permanere al servizio di tutti. A prescindere dell'aspetto dominicale, le autostrade debbono essere considerati beni di "interesse pubblico"<sup>38</sup> o, secondo una distinta terminologia, beni "a destinazione pubblica"<sup>39</sup>.

In estrema sintesi, nulla impedisce l'esistenza di un'autostrada privata fermo restando il carattere pubblico dell'utilizzo al quale essa stessa è destinata, in quanto opera preordinata al soddisfacimento di un bisogno come quello della viabilità automobilistica di sistema che

---

<sup>38</sup> Cfr. A. M. SANDULLI, "Spunti per lo studio dei beni privati di interesse pubblico", *Il Diritto dell'Economia*, 1956, p. 7

<sup>39</sup> Cfr. M. S. GIANNINI, *I beni pubblici*, 1963, *passim*.

corrisponde non solo a un bisogno individuale sintomo di libertà civile e commerciale ma anche a un interesse generale<sup>40</sup>.

In ogni caso, sulle autostrade grava un vincolo di destinazione d'uso e di perfetta manutenzione.

Vincolo che fa sì che anche le autostrade private siano tutelate rispetto ai frontisti al pari della autostrade pubbliche, godendo del regime di limitazioni e degli oneri posti a carico delle proprietà latitanti disposti a tutela delle strade pubbliche.

In particolare, giova precisare che dette limitazioni consistono nei vincoli conformativi a presidio della viabilità disposti inizialmente dall'art. 23 del R.D. 8 dicembre 1933, n. 1740 (recante il "Testo Unico delle norme per la tutela delle strade e per la circolazione"), conservati anche in vigore del d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393 (recante il "Testo unico delle norme sulla circolazione stradale"), e da ultimo confluiti nel d.lgs. 30 aprile 1992, n. 28 (Codice della Strada) e nel relativo regolamento attuativo di cui al d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 tuttora vigenti.

Più precisamente, con riferimento alle strade di tipo A in cui sono ricomprese le autostrade qui in rilievo, si precisa che:

- i) per quanto attiene le fasce di rispetto fuori dai centri abitati, l'art. 26, c. 2 del citato regolamento, in attuazione dell'art. 16 Cod. Str., prevede che: "Fuori dai centri abitati, come

---

<sup>40</sup> In questo senso si esprime un significativo esponente della dottrina quando afferma che "*Nemmeno la legislazione speciale qualifica le autostrade come beni pubblici, se non di riflesso, in quanto opere destinate a un pubblico uso. Lo schema concettuale è classico, ma qui particolarmente accentuato. Il carattere pubblico dell'autostrada, come bene, deriva dal carattere pubblico dell'utilizzazione cui esso bene è destinato*". Cfr. S. SCOTTI CAMUZZI, op. cit., p. 9.

delimitati ai sensi dell'articolo 4 del codice, le distanze dal confine stradale, da rispettare nelle nuove costruzioni, nelle ricostruzioni conseguenti a demolizioni integrali o negli ampliamenti fronteggianti le strade, non possano essere inferiori a: a) 60 m per le strade di tipo A [...]"

- ii) per quanto attiene invece, le fasce di rispetto nei centri abitati, il successivo art. 27, c. 1, in attuazione dell'art. 18 Cod. Str., prevede che "Le distanze dal confine stradale all'interno dei centri abitati, da rispettare nelle nuove costruzioni, nelle demolizioni integrali e conseguenti ricostruzioni o negli ampliamenti fronteggianti le strade, non possono essere inferiori a: a) 30 m per le strade di tipo A [...]"

Al riguardo, giova rammentare che, con riferimento all'ammissibilità di questa tipologia di limitazioni ha avuto a suo tempo occasione di pronunciarsi positivamente anche la giurisprudenza costituzionale. Il giudice delle leggi, chiamato a scrutarne la legittimità alla stregua degli artt. 3 e 42 Cost., ha infatti rilevato che, pur rappresentando compressioni significative delle facoltà del proprietario, vanno inquadrare nel regime dominicale ordinario senza nessun obbligo di indennizzo in capo all'Amministrazione o al concessionario.

Più precisamente, a detta della Corte: *"Non si può ritenere che con le norme denunciate i vincoli in esse previsti integrino sacrifici particolari per singoli soggetti o gruppi di soggetti. Il profilo, il fatto o il momento dell'espropriazione non è qui oggetto di diretta considerazione da parte del legislatore. Non è attuata o prevista una sostituzione nella titolarità del diritto di proprietà relativamente ai beni che vengono assoggettati ai vincoli; e neppure un'ablazione di facoltà per la realizzazione*

*dell'opera pubblica. Tale constatazione poi trova conferma in possibili distinti modi di spiegare i rapporti tra l'espropriazione ed il detto assoggettamento.”* (cfr. Corte Cost. 22 giugno 1971, n. 133).

Secondo l'interpretazione della Corte Costituzionale si tratta, insomma, di limitazioni non aventi contenuti espropriativi che risultano giustificate dalla preminente esigenza di favorire la circolazione in condizioni di sicurezza di coloro i quali si trovano a transitare sulle strade oppure abitano nei pressi di quest'ultime<sup>41</sup>.

#### ***4. La nozione giuridica di autostrada.***

Una volta chiarito il regime dominicale del bene autostrada nei termini sopra esposti è possibile passare a delineare la nozione giuridica di autostrada sulla base della quale sviluppare gli approfondimenti successivi relativi all'evoluzione della disciplina applicabile in materia.

Come è facile comprendere sulla scorta delle considerazioni che precedono detta nozione, infatti, prescinde dall'aspetto dominicale impinguando piuttosto le caratteristiche oggettive dell'autostrada, la quale per essere definita tale deve anzitutto possedere necessariamente determinati requisiti costruttivi.

La nozione giuridica di autostrada trae, quindi, origine dalla definizione stilata dallo stesso ideatore dell'opera, l'Ing. Piero Puricelli, che ha, a suo tempo, curato l'omonimo celebre lemma per l'Enciclopedia

---

<sup>41</sup> Un significativo commento della sentenza sopra richiamata è rinvenibile in G. MORBIDELLI, “Contenuto <essenziale> del diritto di proprietà sul suolo, strade, a fasce di rispetto”, *Giur. Cost.*, 1971, p. 1521 e ss

Italiana, secondo cui: *“L'autostrada è quella destinata ad essere percorsa esclusivamente da autoveicoli e che offre agli stessi le condizioni più adatte per sviluppare tutte le proprie risorse con completa sicurezza.”*<sup>42</sup>

Puricelli individua come caratteristiche essenziali di un'autostrada, i seguenti elementi:

1. l'esclusione del traffico misto (a trazione animale, pedoni, ciclistico);
2. la conseguente separazione materiale dalla rete di viabilità ordinaria mediante blocchi d'ingresso ed eliminazione di contatto con le altre strade;
3. l'assoggettamento a regole e regolamenti speciali di polizia stradale;
4. l'adozione di determinati requisiti tecnici e precisamente:
  - a) larghezza stradale ampiamente adeguata almeno per tre linee di autoveicoli in piena corsa;
  - b) tracciato a lunghi rettifili e ad amplissime curve convenientemente sopraelevate;
  - c) pavimentazione permanente solidissima, liscia ma non sdruciolevole: normalmente in calcestruzzo;
  - d) soppressione totale di ogni passaggio a livello con ferrovie e di attraversamento con altre strade;

---

<sup>42</sup> cfr. P. PURICELLI, “Autostrade”, *Enciclopedia Italiana*, 1930

- e) servizi accessori di ogni genere perfettamente organizzati per rifornimenti, riparazioni, informazioni, collegamenti telefonici, ecc.;
  - f) eliminazione di ogni attraversamento di abitati;
5. il costituire la via più breve, più veloce, più comoda e più sicura fra determinate regioni o centri abitati.

A partire da queste caratteristiche il legislatore ha progressivamente precisato la nozione giuridica in esame attraverso le definizioni fornite in successivi testi legislativi.

Primariamente, agli albori del fenomeno autostradale, il R.D. 8 dicembre 1933, n. 1170 si riferisce alle autostrade, definendole “strade riservate unicamente alla circolazione di veicoli” (art. 54).

In seguito, nell'immediato dopo guerra, alla ripresa delle attività costruttive, il d.lgs. 17 aprile 1948, n. 547, nel modificare il d.lgs. 27 giugno 1946, n. 38 istitutivo dell'ANAS estendendo le competenze di quest'ultime nel settore, parla delle autostrade come “vie di comunicazione riservate al transito a pagamento degli autoveicoli costruite ed esercitate dall'ANAS o da privati, con o senza contributo dello Stato ed incluse nella tabella A allegata al decreto”.

In questo quadro, il D.P.R. 15 giugno 1959 n. 393 va a precisare che trattasi di “strada riservata alla circolazione di autoveicoli, priva di accessi intermedi nei quali la circolazione non sia regolata” (art. 2, recependo così quanto in precedenza affermato della giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione secondo cui “pur essendo le autostrade interdette agli attraversamenti non può escludersi che sulle stesse vi siano degli

accessi intermedi; ciò che deve ritenersi vietato è che vi siano degli accessi nei quali la circolazione non sia regolata” (Cass. Civ., 22 maggio 1959 n. 1151)<sup>43</sup>.

Le prime definizioni si concentrano su diversi aspetti, con particolare attenzione, inizialmente, al carattere di novità delle strade destinate in via esclusiva alla circolazione motorizzata e, poi, al ruolo attribuito allo Stato nel momento realizzativo.

Successivamente la L. 7 febbraio 1961, n. 59 concernente il riordino dell'ANAS accenna alle autostrade definendole “vie di comunicazione esclusivamente riservate al traffico selezionato, di norma a pagamento, degli autoveicoli e dei motoveicoli, prive di attraversamento a raso e comunque non custoditi, le quali siano riconosciute come tali con decreto del Ministero per i Lavori Pubblici”.

Su questa scia, la circolare interministeriale 3 gennaio 1963, emanata dall'ispettorato generale circolazione e traffico dell'allora Ministero dei Lavori Pubblici chiarisce che ci si riferisce a “strada a carreggiate separate, riservata alla circolazione di autoveicoli e motoveicoli, priva di intersezioni a raso e munita di speciali raccordi per l'ingresso e per l'uscita”.

Sul piano europeo, i tratti distintivi delle autostrade sopra delineati sono stati sostanzialmente fatti propri anche da uno specifico accordo intergovernativo AGR in materia stradale aperto alla firma a Ginevra dal 15 novembre 1975 al 31 dicembre 1976, cui l'Italia ha aderito con legge di esecuzione 29 novembre 1980 n. 922, con cui le autostrade vengono definite come “quelle concepite e costruite

---

<sup>43</sup> La sentenza citata è repertoriata e massimata in *Riv. Giur. Circ. Trasp.*, 1959, n. 379.



espressamente per il traffico motorizzato non utilizzate dalle proprietà limitorfe e che: 1) salvo in punti singoli o a titolo temporaneo comportano, per i due sensi della circolazione, carreggiate distinte e separate l'una dall'altra; 2) non incrociano a libello né strade né ferrovie o sedi tramviarie; 3) sono segnalate in maniera specifica come autostrade”.

Va sottolineato che detta ultima definizione ha innovato la nozione giuridica interna, aggiungendo come requisito la costruzione delle carreggiate sperate, che comunque, ancorché non previste espressamente dal legislatore nazionale, di fatto già erano previste in gran parte del sistema autostradale italiano.

Ad ogni buon conto, oggi, l'art. 2, comma 3, lett. A), del vigente codice della strada, facendo tesoro degli sviluppi legislativi e dottrinali precedenti, definisce “strada extraurbana o urbana a carreggiate indipendenti o separate da spartitraffico invalicabile, ciascuna con almeno due corsie di marcia, eventuale banchina pavimentata a sinistra e corsie di emergenza o banchina pavimentata a destra, priva di intersezione a raso e di accessi privati, dotata di recinzione e di sistemi di assistenza all'utente lungo l'intero tracciato, riservata alla circolazione di talune categorie di veicoli a motore e contraddistinta da appositi segnali di inizio e fine. Deve essere attrezzata con apposite aree di servizio ed aree di parcheggio, entrambe con accessi dotati di corsie di decelerazione e di accelerazione”.

Sulla base del dato normativo sopra richiamato emerge con tutta evidenza l'irrilevanza della previsione di un pedaggio di ingresso ai fini definitori, e questo nonostante lo stesso Puricelli abbia in ciò rilevato sin dalle origini “*caratteristica peculiare alle autostrade italiane e a quelle che vogliono*

*trovare la ragione della propria vita finanziaria in loro stesse e nel loro esercizio, ma non è caratteristica necessaria di ogni autostrada.”*<sup>44</sup>

Al riguardo, anche la dottrina è generalmente concorde<sup>45</sup> nel ritenere che le autostrade non si caratterizzino per la natura contrattuale del rapporto fra utente ed ente proprietario, individuando nelle caratteristiche tecniche circolatorie di dette strade speciali gli elementi che concorrono a determinare la nozione giuridica qui in esame.

---

<sup>44</sup> L'Ing. Puricelli, infatti, forte della sua prima esperienza, è un convinto assertore dell'iniziativa privata anche nella realizzazione delle infrastrutture stradali, da remunerarsi negli anni tramite gli introiti da pedaggio: *“Le autostrade possono essere create sia con finanziamenti diretti da parte degli enti pubblici, sia con capitali privati, in rapporto alle peculiari condizioni economiche dei vari paesi. Il finanziamento delle autostrade italiane sinora sorte o in via di costruzione è fatto da società private, mediante sottoscrizione di capitale azionario e mediante emissione di obbligazioni garantite da enti pubblici in relazione e rapporto al capitale sottoscritto. Il reddito è costituito dai pedaggi, dalla réclame, dai servizi speciali, ecc.*

*Da noi lo stato - in compenso della garanzia che dà per le obbligazioni, garanzia che è risultata finora soltanto potenziale - viene alla fine della concessione (50 anni) ad acquistare la proprietà dell'autostrada senza versare somma alcuna. Il risultato ottenuto in Italia è da ogni punto di vista soddisfacente.*

*Questo meccanismo finanziario è - almeno allo stato presente della economia generale - consigliabile per diverse ragioni: 1. garantisce che le autostrade sorgano là dove ne è più sentita la necessità e dove il reddito è sicuro; 2. non distoglie denari dal pubblico bilancio per opere che, pur essendo di pubblica utilità, vanno a vantaggio essenziale e positivo solo di poche categorie di cittadini; 3. fa contribuire in tale opera e nel mantenimento di essa coloro che dall'uso traggono economie materialmente ponderabili e valutabili nel risparmio di carburante, di gomme, di deperimento delle macchine, di tempo, ecc. E appunto tale risparmio presunto e calcolabile è la base per stabilire il pedaggio che trova la sua economica limitazione nella convenienza degli utenti; 4. permette che lo stato, il quale non può disinteressarsi della rete autostradale per i suoi principî d'imperio e di coordinatore di tutte le attività nazionali, vi abbia diretta ingerenza, non solo, ma ne divenga proprietario senza dispendio di denaro pubblico.*

*Lo stato non può che facilitare la costruzione di autostrade a mezzo del capitale privato, nei casi in cui non intenda costruirne direttamente. E questa sua opera di facilitazione si esplica nel permettere e favorire gli espropri del terreno, nel riconoscimento e nella tutela della concessione di costruzione e di esercizio, nella garanzia di carattere economico che facilita l'afflusso del capitale privato.”* Puricelli arriva addirittura a sostenere che *“La costruzione diretta da parte degli enti pubblici non può essere fatta se non quando si sia raggiunto il massimo sviluppo del sistema di viabilità ordinaria.”* Cfr. P. PURICELLI, op. cit., *passim*.

<sup>45</sup> Per una ricostruzione della dottrina più rilevante v. L. ORUSA, “Strade pubbliche, private e vicinali”, *Novissimo Digesto Italiano*, vol XVIII, 1971, p. 535. In questo senso, v. G. ROSSO, *La circolazione sulle autostrade*, 1961, p. 35.

In senso contrario, taluni<sup>46</sup> hanno sostenuto che, tenuto conto della tendenza ad equiparare le caratteristiche progettuali delle strade e delle autostrade, il *discrimen* si rinverrebbe di fatto esclusivamente nel criterio amministrativo della qualificazione ministeriale, prevista a suo tempo a norma dell'art. 5 della L. 7 febbraio 1961, n. 59, e rimessa quindi a un dato eminentemente formale.

Tale soluzione è parsa però non cogliere appieno la specificità del fenomeno autostradale che, in considerazione della rete viaria nel suo complesso ivi compresi i collegamenti con gli altri sistemi di comunicazione, delinea una nozione fondata su precise connotazioni funzionali. L'autostrada non può essere ridotta semplicemente a una *“species del più ampio genus delle strade, distinguibili come cose per determinati requisiti tecnici e come beni per l'utilità socio economica che deriva dall'essere parti rilevanti del sistema di viabilità”*, arrivando a definirla *“una via di comunicazione tra due centri del territorio”*<sup>47</sup>.

L'autostrada, infatti, risponde a criteri progettuali specifici e ha caratteristiche proprie che la distinguono nettamente dalle altre tipologie di strade.

In buona sostanza, la circolazione accelerata costituisce la circostanza su cui si poggia la definizione di autostrada. Ciò si ricava dagli elementi sopra visti come via via precisati dal legislatore, vale a dire le caratteristiche funzionali della strada in questione consistenti nell'esclusione di determinati tipi di traffico, nella separazione materiale dalla rete stradale ordinaria, nella particolarità del tracciato attraverso

---

<sup>46</sup> Il riferimento in senso contrario all'orientamento prevalente è essenzialmente a G. VERMIGLIO, op. cit., p. 17.

<sup>47</sup> *Ibidem*

l'adozione di speciali criteri tecnici, quali una larghezza minima della carreggiata, l'esistenza di rettilinei congiunti con curve a largo raggio, la soppressione completa di incroci o attraversamenti a raso.

A ciò si aggiunga, a conferma della specificità autostradale anche da punto di vista giuridico, che le autostrade sono assoggettate a speciali regole di polizia stradale, diverse da quelle che disciplinano la circolazione sulla viabilità ordinaria. Come noto, il Nuovo Codice della Strada, all'art. 176, prescrive infatti particolari norme di condotta agli utenti autostradali<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Cfr. art. 176. Comportamenti durante la circolazione sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali.

*1. Sulle carreggiate, sulle rampe e sugli svincoli delle strade di cui all'art. 175, comma 1, è vietato:*  
*a) invertire il senso di marcia e attraversare lo spartitraffico, anche all'altezza dei varchi, nonché percorrere la carreggiata o parte di essa nel senso di marcia opposto a quello consentito;*  
*b) effettuare la retromarcia, anche sulle corsie per la sosta di emergenza, fatta eccezione per le manovre necessarie nelle aree di servizio o di parcheggio;*  
*c) circolare sulle corsie per la sosta di emergenza se non per arrestarsi o riprendere la marcia;*  
*d) circolare sulle corsie di variazione di velocità se non per entrare o uscire dalla carreggiata.*  
*2. E' fatto obbligo:*  
*a) di impegnare la corsia di accelerazione per immettersi sulla corsia di marcia, nonché di dare la precedenza ai veicoli in circolazione su quest'ultima corsia;*  
*b) di impegnare tempestivamente, per uscire dalla carreggiata, la corsia di destra, immettendosi quindi nell'apposita corsia di decelerazione sin dal suo inizio;*  
*c) di segnalare tempestivamente nei modi indicati nell'art. 154 il cambiamento di corsia.*  
*3. In occasione di arresto della circolazione per ingorghi o comunque per formazione di code, qualora la corsia per la sosta di emergenza manchi o sia occupata da veicoli in sosta di emergenza o non sia sufficiente alla circolazione dei veicoli di polizia e di soccorso, i veicoli che occupano la prima corsia di destra devono essere disposti il più vicino possibile alla striscia di sinistra.*  
*4. In caso di ingorgo è consentito transitare sulla corsia per la sosta di emergenza al solo fine di uscire dall'autostrada a partire dal cartello di preavviso di uscita posto a cinquecento metri dallo svincolo.*  
*5. Sulle carreggiate, sulle rampe e sugli svincoli è vietato sostare o solo fermarsi, fuorché in situazioni d'emergenza dovute a malessere degli occupanti del veicolo o ad inefficienza del veicolo medesimo; in tali casi, il veicolo deve essere portato nel più breve tempo possibile sulla corsia per la sosta di emergenza o, mancando questa, sulla prima piazzola nel senso di marcia, evitando comunque qualsiasi ingombro delle corsie di scorrimento.*  
*6. La sosta d'emergenza non deve eccedere il tempo strettamente necessario per superare l'emergenza stessa e non deve, comunque, protrarsi oltre le tre ore. Decorso tale termine il veicolo può essere rimosso coattivamente e si applicano le disposizioni di cui all'art. 175, comma 10.*

---

7. Fermo restando il disposto dell'art. 162, durante la sosta e la fermata di notte, in caso di visibilità limitata, devono sempre essere tenute accese le luci di posizione, nonché gli altri dispositivi prescritti dall'art. 153, comma 5.

8. Qualora la natura del guasto renda impossibile spostare il veicolo sulla corsia per la sosta di emergenza o sulla piazzola d'emergenza, oppure allorché il veicolo sia costretto a fermarsi su tratti privi di tali appositi spazi, deve essere collocato, posteriormente al veicolo e alla distanza di almeno 100 m dallo stesso, l'apposito segnale mobile. Lo stesso obbligo incombe al conducente durante la sosta sulla banchina di emergenza, di notte o in ogni altro caso di limitata visibilità, qualora siano inefficienti le luci di posizione.

9. Nelle autostrade con carreggiate a tre o più corsie, salvo diversa segnalazione, è vietato ai conducenti di veicoli adibiti al trasporto merci, la cui massa a pieno carico supera le 5 t, ed ai conducenti di veicoli o complessi veicolari di lunghezza totale superiore ai 7 m di impegnare altre corsie all'infuori delle due più vicine al bordo destro della carreggiata.

10. Fermo restando quanto disposto dall'art. 144 per la marcia per file parallele è vietato affiancarsi ad altro veicolo nella stessa corsia.

11. Sulle autostrade e strade per il cui uso sia dovuto il pagamento di un pedaggio, l'esazione può essere effettuata mediante modalità manuale o automatizzata, anche con sistemi di telepedaggio con o senza barriere. I conducenti devono corrispondere il pedaggio secondo le modalità e le tariffe vigenti. Ove previsto e segnalato, i conducenti devono arrestarsi in corrispondenza delle apposite barriere ed incolonnarsi secondo le indicazioni date dalle segnalazioni esistenti o dal personale addetto. I servizi di polizia stradale di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), relativi alla prevenzione e accertamento delle violazioni dell'obbligo di pagamento del pedaggio possono essere effettuati, previo superamento dell'esame di qualificazione di cui all'articolo 12, comma 3, anche dal personale dei concessionari autostradali e stradali e dei loro affidatari del servizio di riscossione, limitatamente alle violazioni commesse sulle autostrade oggetto della concessione nonché, previo accordo con i concessionari competenti, alle violazioni commesse sulle altre autostrade.

11-bis. Al pagamento del pedaggio di cui al comma 11, quando esso è dovuto, e degli oneri di accertamento dello stesso, sono obbligati solidalmente sia il conducente sia il proprietario del veicolo, come stabilito dall'articolo 196. (1)

12. I conducenti dei veicoli adibiti ai servizi dell'autostrada, purché muniti di specifica autorizzazione dell'ente proprietario, sono esentati, quando sussistano effettive esigenze di servizio, dall'osservanza delle norme del presente articolo relative al divieto di effettuare:

a) la manovra di inversione del senso di marcia;

b) la marcia, la retromarcia e la sosta in banchina di emergenza;

c) il traino dei veicoli in avaria. Sono esonerati dall'osservanza del divieto di attraversare i varchi in contromano in prossimità delle stazioni di uscita o di entrata in autostrada i veicoli e/o trasporti eccezionali purché muniti di autorizzazione dell'ente proprietario della strada (1).

13. I conducenti di cui al comma 12, nell'effettuare le manovre, che devono essere eseguite con la massima prudenza e cautela, devono tenere in funzione sui veicoli il dispositivo supplementare di segnalazione visiva a luce gialla lampeggiante.

14. Sono esonerati dall'osservanza del divieto di effettuare le manovre di cui al comma 12 anche i conducenti degli autoveicoli e motoveicoli adibiti a servizi di polizia, antincendio e delle autoambulanze, che tengano in funzione il dispositivo supplementare di segnalazione visiva a luce blu lampeggiante.

15. Il personale in servizio sulle autostrade e loro pertinenze è esonerato, in caso di effettive esigenze di servizio e con l'adozione di opportune cautele, dall'osservanza del divieto di circolazione per i pedoni.

16. Per l'utente di autostrada a pedaggio sprovvisto del titolo di entrata, o che impegni gli impianti di controllo in maniera impropria rispetto al titolo in suo possesso, il pedaggio da corrispondere è

---

*calcolato dalla più lontana stazione di entrata per la classe del suo veicolo. All'utente è data la facoltà di prova in ordine alla stazione di entrata.*

*17. Chiunque transita senza fermarsi in corrispondenza delle stazioni, creando pericolo per la circolazione, nonché per la sicurezza individuale e collettiva, ovvero ponga in essere qualsiasi atto al fine di eludere in tutto o in parte il pagamento del pedaggio, è soggetto, salvo che il fatto costituisca reato, alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 419 a euro 1.682.*

*18. Parimenti il conducente che circola sulle autostrade con veicolo non in regola con la revisione prevista dall'art. 80, ovvero che non l'abbia superata con esito favorevole, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 168 a euro 674. E' sempre disposto il fermo amministrativo del veicolo che verrà restituito al conducente, proprietario o legittimo detentore, ovvero a persona delegata dal proprietario, solo dopo la prenotazione per la visita di revisione. Si applicano le norme dell'art. 214.*

*19. Chiunque viola le disposizioni del comma 1, lettera a), quando il fatto sia commesso sulle carreggiate, sulle rampe o sugli svincoli, è punito con la sanzione amministrativa da euro 1.988 a euro 7.953 (2).*

*20. Chiunque viola le disposizioni del comma 1, lettere b), c) e d), e dei commi 6 e 7 è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 419 a euro 1.682.*

*21. Chiunque viola le altre disposizioni del presente articolo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 84 a euro 335.*

*22. Alle violazioni di cui al comma 19 consegue la sanzione accessoria della revoca della patente di guida e del fermo amministrativo del veicolo per un periodo di tre mesi. In caso di reiterazione delle violazioni, in luogo del fermo amministrativo, consegue la sanzione accessoria della confisca amministrativa del veicolo. Si osservano le norme di cui al capo I, sezione II, del titolo VI. Quando si tratti di violazione delle disposizioni del comma 1, lettere c) e d), alla sanzione amministrativa pecuniaria consegue la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida per un periodo da due mesi a sei mesi (3)(4).*



## Capitolo II

# LE AUTOSTRADE NELLA “VECCHIA COSTITUZIONE ECONOMICA”

### SOMMARIO

1. L'approntamento di infrastrutture nella c.d. “vecchia costituzione economica”. Brevi cenni alla luce della c.d. teoria delle figure dell'intervento pubblico nel mercato. – 2. L'origine del fenomeno autostradale. L'intuizione dell'Ing. Piero Puricelli e la realizzazione dei primi tracciati ad opera di privati in regime di concessione. Il successivo intervento pubblico diretto nella costruzione e nella gestione in epoca fascista – 3. Lo sviluppo della rete autostradale italiana nel secondo dopo guerra ad opera di concessionari pubblici. L'affidamento diretto a Soc. Autostrade per la realizzazione e l'esercizio delle varie tratte autostradali – 4. Il blocco della costruzione di nuovi tracciati autostradali negli anni '70 e '80. – 5. Le principali criticità del sistema a gestione pubblica. Assenza di programmazione, sopravvenuta mancanza di risorse pubbliche per nuovi investimenti, inefficienze operative e opacità nella gestione.

*1. L'approntamento di infrastrutture nella c.d. “vecchia costituzione economica”. Brevi cenni alla luce della c.d. teoria delle figure dell'intervento pubblico nel mercato.*

Prima di analizzare la disciplina giuridica delle autostrade nella fase delle origini e del suo primo sviluppo, può essere utile fornire un quadro generale della concezione dell'approntamento delle infrastrutture delineata nella c.d. “vecchia costituzione economica”.



Ora, come già accennato nel corso dell'enucleazione dei profili generali della materia, l'approntamento delle infrastrutture costituisce, anche in una prospettiva storica, una delle principali funzioni pubbliche, insieme alla difesa e alla sicurezza.

Il fatto che l'approntamento delle infrastrutture rientri da sempre fra le funzioni dei pubblici poteri non implica, però che il suo esercizio non sia cambiato nel tempo e nello spazio e sia rimasto identico a prescindere dai vari contesti. Anzi: è vero il contrario. L'esercizio di detta funzione, infatti, risulta proprio essersi atteggiato in modalità diverse a seconda delle circostanze esterne, mutando le proprie caratteristiche in modo da conformarsi ai bisogni manifestati dalla collettività nonché alle possibilità degli apparati pubblici.

In particolare, va evidenziato che si tratta di una funzione il cui esercizio, pur rappresentando in qualche modo una costante, ha assunto dimensioni differenti sia dal punto di vista quantitativo che dal punto di vista qualitativo, attribuendo un ruolo più o meno invasivo all'intervento pubblico.

Così, i compiti degli apparati pubblici nel settore, se in origine risultano ridotti e sostanzialmente circoscritti alla vigilanza sulla realizzazione delle opere di maggior rilievo lasciando all'iniziativa privata il resto, in un secondo momento, appaiono invece ben più estesi riguardando tutte le opere pubbliche praticamente a ogni livello territoriale e in ogni fase inerente il loro ciclo vitale.

Si consideri, infatti, che, assestandosi generalmente sul modello amministrativo francese, le legislazioni nazionali, sempre piuttosto complesse, hanno concentrato in capo al Ministero dei Lavori Pubblici (e/o alle sue articolazioni territoriali) la competenza di pressoché tutte le opere pubbliche (eccezion fatta per le opere militari riservate al Ministero della Difesa) includendo, oltre alle opere stradali e le infrastrutture dei trasporti oggetto del presente lavoro, anche le opere marittime, le opere idrauliche, le opere igieniche, le opere di edilizia pubblica, e, talvolta, anche le opere attinenti agli impianti di telecomunicazioni, agli impianti sportivi e ricreativi, ai parchi naturali, alle zone industriali, ai beni culturali e ai servizi ambientali.

La lista delle opere pubbliche in cui si estrinseca l'approntamento di infrastrutture è talmente lunga che autorevole dottrina non ha potuto fare a meno di riconoscere che, in epoca contemporanea, vi è stata praticamente ricompresa “*qualsiasi specie di modificazione dell'aspetto fisico del mondo esterno e qualsiasi specie di costruzione che interessi i pubblici poteri*”<sup>49</sup>.

Parallelamente all'aumento del novero delle opere di spettanza dello Stato si è assistito anche all'estensione delle sue competenze al riguardo. Generalmente, infatti, accanto alle competenze programmatiche e localizzative, si affiancano, in capo agli apparati pubblici, anche competenze di tipo progettuale, esecutivo e gestorio, con i connessi impegni di carattere finanziario.

---

<sup>49</sup> Il riferimento è a M.S. GIANNINI, op. cit., p. 61.

In altri termini, a partire dalla fine dell'Ottocento, unitamente al progressivo superamento dell'arretratezza economica allo sviluppo industriale, si è verificato un significativo ampliamento dell'impegno pubblico diretto nelle cose economiche, e, in particolare, anche nell'approntamento delle infrastrutture.

Specie nel periodo fascista e nel secondo dopo guerra, in linea con la cultura economica del tempo, si afferma un modello di economia mista che, attraverso il sistema delle c.d. partecipazioni statali e delle c.d. municipalizzate, vede lo Stato impegnato in attività imprenditoriali come, per l'appunto la costruzione e la gestione di opere pubbliche, al posto del privato.

In questo quadro, sebbene venga fatto ricorso agli strumenti dell'appalto e della concessione utilizzati tipicamente per la realizzazione dei lavori pubblici tramite privati, l'approntamento delle infrastrutture risulta così integralmente demandato al settore pubblico.

\* \* \*

A questo punto, una volta esaminata per sommi capi il concreto atteggiarsi dell'approntamento delle infrastrutture, è possibile individuare entro quale figura tipica dell'intervento pubblico nel mercato si collochi l'assetto regolatorio del settore delinatosi nella c.d. "vecchia costituzione economica".

Come noto, per figure dell'intervento pubblico nel mercato, secondo la più generale teoria delle figure della discrezionalità

amministrativa si intendono “*le diverse combinazioni di azione pubblica e di correlativo condizionamento, più o meno intenso, dei rapporti tra domanda e offerta relativamente alle attività di produzione e di consumo di beni e/o servizi che presentano aspetti di interesse generale*”<sup>50</sup>.

In sostanza, tali figure individuano diversi modelli di scelta con cui i poteri pubblici intervengono sulle attività suscettibili di valutazione economica aventi un interesse pubblico, distinguendo, a partire dalla *summa divisio* fra approccio liberista (vale a dire approccio che lascia alle libere interazioni di mercato determinare il livello ottimale di produzione e consumo di beni e servizi) e approccio dirigista (vale adire approccio che concentra nelle mani delle autorità pubbliche la determinazione del predetto livello ottimale di produzione di beni e servizi), diverse forme di azione pubblica e corrispondenti forme di mercato.

In tale contesto, a seconda delle modalità dell'intervento, si identificano figure caratterizzate da azione diretta del potere pubblico (ove è l'autorità a fissare direttamente i livelli di *output*) o da azione indiretta (ove l'autorità influenzando indirettamente predetti livelli attraverso il condizionamento delle scelte degli operatori economici), o sotto il profilo degli effetti dell'intervento, figure caratterizzate da azione negativa (ove l'autorità limita l'iniziativa degli operatori economici) o da azione positiva (ove l'autorità invece si sostituisce agli operatori economici nella produzione di beni e servizi).

Segnatamente, in via del tutto riassuntiva, si tratta delle seguenti otto figure (sette più una):

---

<sup>50</sup> G. COFRANCESCO – F. BORASI, *Le figure della discrezionalità amministrativa*, Torino, 2012, p. 70

- figura “zero” del non intervento pubblico del potere pubblico nel mercato: scelta di non agire per soddisfare la domanda;
- figura dell'intervento pubblico nel mercato tramite Autorità regolatrice: scelta di agire (tipo negativo-diretto) attraverso fissazione di standards ed esercizio di potere di controllo sanzione degli operatori;
- figura dell'intervento pubblico nel mercato tramite autorizzazioni (nonché silenzio-assenso, DIA, SCIA): scelta di agire (tipo negativo-indiretto) attraverso la fissazione di requisiti giuridici e tecnici ai fini dell'ingresso nel mercato;
- figura dell'intervento nel mercato tramite gestione diretta dell'attività: scelta di agire (tipo diretto “estremo”) attraverso l'esercizio diretto dell'attività economica;
- figura dell'intervento nel mercato a mezzo di incentivi: scelta di agire (tipo indiretto “estremo”) attraverso incentivi e disincentivi fiscali e/o regolamentari;
- figura dell'intervento nel mercato tramite soggetti controllati e/o concessionari pubblici: scelta di agire (tipo positivo-diretto) con effetti conformativi attraverso l'esercizio dell'attività economica da parte di soggetti formalmente privati emanazione dell'autorità;
- figura dell'intervento nel mercato tramite accordi tra pubblico e privato: scelta di agire (tipo positivo-indiretto) con effetti conformativi attraverso accordi tra autorità pubblica e operatori economici privati;
- figura dell'intervento pubblico nel mercato mediante azione globale: scelta di agire attraverso la strutturazione del

mercato di settore, ripartendo gli spazi fra gli operatori economici.

Ora, tenuto conto che la figura dell'intervento nel mercato tramite soggetti controllati e/o concessionari pubblici si caratterizza per un forte connotato dirigistico connesso alla presenza di imprese pubbliche operanti in settori di interesse pubblico assoggettato a regolamentazioni piuttosto pervasive, l'approntamento delle infrastrutture nella vecchia costituzione economica appare pienamente ascrivibile a detta categoria.

***2. L'origine del fenomeno autostradale. L'intuizione dell'Ing. Piero Puricelli e la realizzazione dei primi tracciati ad opera di privati in regime di concessione. Il successivo intervento pubblico diretto nella costruzione e nella gestione in epoca fascista.***

L'origine del fenomeno autostradale<sup>51</sup> previene l'esistenza di una legislazione speciale di settore.

La prima autostrada si deve, come noto, all'inventiva e allo spirito di iniziativa dall'ingegnere Piero Puricelli il quale, per primo, si adoperò per la progettazione e la realizzazione di un asse viario destinato esclusivamente al traffico motorizzato per collegare Milano con la zona dei Laghi, ottenendo, per il tramite della Società Anonima "Autostrade",

---

<sup>51</sup> Per una panoramica dell'evoluzione della legislazione autostradale nella prima fase di sviluppo, v. B. ACQUAVIVA, "La prima legislazione autostradale" in AA.VV. 1924-1935. *Le Autostrade della prima generazione*" Milano, 1984.

un'apposita concessione governativa rilasciata nel 1922 e soltanto successivamente approvata con R.D. 27 maggio 1926, n. 1040.

La Milano-Laghi Lombardi è stata inaugurata il 21 settembre 1924 grazie all'opera di una cordata di imprenditori guidati dallo stesso Piero Puricelli che, sulla base di quanto previsto nella concessione, si è fatta carico dei costi di realizzazione dell'opera a fronte della possibilità di gestirla subordinandone la fruizione da parte degli utenti al pagamento di un pedaggio.

Essa, infatti, è stata costruita da una società a capitale privato – la citata Società Anonima Autostrade – che, potendo beneficiare anche di prerogative pubblicistiche (come, per quanto attiene il momento della realizzazione, il ricorso alle procedure di esproprio per l'acquisizione della disponibilità dei terreni attraversati dal tracciato<sup>52</sup>; nonché, per quanto attiene il momento della gestione, la previsione di rimedi di carattere contravvenzionale per sanzionare eventuali accessi abusivi), si prefiggeva di recuperare le spese di costruzione, esercizio e manutenzione, oltre un ragionevole margine di remunerazione per il capitale investito.

Sulla scorta di questo precedente, nel decennio seguente, altre imprese interessate allo sviluppo del traffico automobilistico (come FIAT) o attive nel settore delle costruzioni (come Italcementi), oltre alla società dello stesso ingegner Puricelli, hanno promosso la realizzazione di altre autostrade, a mezzo dei necessari titoli concessori poi a loro volta approvati *ex lege* con una serie di regi decreti poi convertiti in legge.

---

<sup>52</sup> In particolare, è stato possibile avvalersi delle espropriazioni sulla base degli artt. 12 e 13 della L. 15 gennaio 1885, n. 2892 concernente il risanamento della città di Napoli attraverso la demolizione e la ricostruzione di intere aree cittadine.

Così, fra la fine degli anni venti e la prima metà degli anni trenta, sono state poste in essere, ad opera di altrettante società appositamente costituite, ben altre sei autostrade: Milano-Bergamo (1927), Napoli-Pompei (1929), Bergamo-Brescia (1931), Torino-Milano (1932), Firenze-Mare (1933) e Padova-Mestre (1933).

In ogni caso, in questa prima fase, si tratta di iniziative squisitamente imprenditoriali ispirate più da finalità lucrative che non da istanze di interesse pubblico. Tali istanze, infatti, non sono ancora pienamente avvertite dalla controparte pubblica, che – siamo in piena era fascista – sembra favorire la costruzione di autostrade non tanto per ragioni connesse a effettive necessità trasportistiche, quanto piuttosto in un’ottica di stimolo economico per alimentare il proprio consenso all’interno soprattutto grazie alla creazione di nuovi posti di lavoro e per accrescere il proprio prestigio in campo internazionale conseguendo un nuovo primato.

Ciò, insieme all’indubbio carattere di novità delle iniziative, contribuisce a determinare un’errata valutazione della crescita del traffico veicolare motorizzato sulle tratte realizzate e con essa una stima troppo ottimistica degli introiti derivanti dai pedaggi; ragione per cui diverse società concessionarie si sono trovate presto a dover fronteggiare gravi crisi di carattere economico-finanziario.

Di qui è sorta la necessità di un intervento dello Stato, che, posto a conoscenza delle prestazioni economiche non soddisfacenti, si è quindi determinato per un coinvolgimento diretto nel completamento e nell’esercizio delle tratte autostradali esistenti, finendo, da una parte, con subentrare, previa la revoca delle concessioni, nella gestione di parte dei



tracciati già realizzati da privati e, dall'altra, col farsi carico della costruzione dei tracciati non ancora realizzati.

In particolare, in questo contesto, vengono estese le competenze dell'Azienda autonoma statale della strada (AASS) – già istituita in precedenza con L. 17 maggio 1928, n. 1094 per occuparsi delle strade di interesse nazionale – cui sono attribuite funzioni operative anche in materia autostradale e, più precisamente, viene assegnato il compito di gestire la Milano- Laghi, la Milano-Bergamo, la Bergamo-Brescia e la Firenze-Mare nonché di costruire la camionale Genova-Valle del Po (1935).

\* \* \*

Le autostrade appartenenti alla “prima generazione” presentano ancora caratteristiche non del tutto omogenee ma parzialmente differenti: ciascuna tratta, infatti, permane disciplinata con autonomi regolamenti adottati contestualmente all'approvazione delle concessioni con regio decreto.

Così, per esempio, in considerazione delle diverse pavimentazioni (macadam, calcestruzzo, bituminosi), la Milano-Laghi, la Milano-Bergamo, la Bergamo-Brescia e la Napoli-Pompei risultano riservate al traffico di mezzi gommati; mentre sulla Torino-Milano, Venezia-Padova e la Firenze-Mare è ammesso il transito di anche di mezzi con ruote prive di rivestimento e, ancora diversamente, la camionale Genova-Valle del Po è invece riservata a specifiche categorie di veicoli (autocarri, autovetture, trattrici stradali, compressori, motofurgoncini, motocarrozette e motocicli).

\* \* \*

In ogni caso, le autostrade restano comunque assoggettate a regime concessorio.

Sin dalle origini lo strumento privilegiato dal nostro ordinamento per l'affidamento della realizzazione e della gestione delle autostrade è quello concessorio plasmato sul modello delle concessioni ferroviarie di costruzione e gestione<sup>53</sup>, in cui al provvedimento amministrativo accede una convenzione per la disciplina dei rapporti tra concedente e concessionario.

Si tratta di un modello pensato per regolare una dialettica pubblico-privato, nell'ambito della quale il pubblico si riserva, oltre a una eventuale compartecipazione agli utili, pervasivi poteri di controllo, mentre il privato si assume l'obbligo di costruire e gestire l'opera a fronte del diritto di percepire i pedaggi e beneficiare di eventuali sovvenzioni a garanzia dei creditori.

Tuttavia, tale modello ha continuato a ispirare l'assetto dei rapporti dello Stato con chi realizzare le tratte autostradali e così la concessione è rimasta lo strumento a essere utilizzato a tal fine anche dopo la fine della iniziale di carattere pionieristico e il subentro dell'AASS.

---

<sup>53</sup> Si tratta della formula con cui sono state realizzate le prime linee ferroviarie italiane ad opera di società private poi finite in dissesto e quindi nazionalizzate tramite l'istituzione dell'amministrazione autonoma delle Ferrovie dello Stato con L. 22 aprile 1905, n. 137. In proposito v. S. MAGGI, *Le ferrovie*, Bologna, 2007.

***3. Lo sviluppo della rete autostradale italiana nel secondo dopo guerra ad opera di concessionari pubblici. L'affidamento diretto a Soc. Autostrade per la realizzazione e l'esercizio delle varie tratte autostradali.***

La realizzazione delle autostrade italiane è stata avviata, come visto, alla fine degli anni venti per poi subire un brusco arresto allo scoppio del secondo conflitto mondiale.

La dotazione del paese di una vera e propria rete autostradale, tuttavia, risale agli anni cinquanta e sessanta ed è il risultato di un consistente intervento dello stato sia sotto il profilo finanziario sia sotto il profilo gestionale.

In continuità con quanto avvenuto dopo il dissesto delle originarie concessionarie, le funzioni in materia infrastrutture sono state concentrati nelle mani di un'agenzia governativa che, per effetto del decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 3827, ha sostituito l'AASS.

Più esattamente ai sensi dell'art. 4 d.lgs. 17 aprile 1948, n. 547 è stato attribuito all'ANAS il compito di procedere alla costruzione di nuove autostrade sia in via diretta che, cosa che accade più spesso, tramite concessione a terzi, con o senza contributi dello Stato. Il 1948, sancendo la prevalenza dell'opzione per la gestione pubblica (diretta o indiretta), ha segnato quindi il punto di svolta nell'infrastrutturazione autostradale italiana.

In altri termini, da quel momento e fino alla privatizzazione delle concessioni attuata a fine anni novanta, la sorte dello sviluppo della rete autostradale è stata legata indissolubilmente alla disponibilità finanziaria delle casse pubbliche: con il citato decreto n. 547/1946 l'esazione del pedaggio ha assunto ufficialmente il ruolo di forma prescelta di (auto)finanziamento dei concessionari al fine di escludere ogni rischio economico a carico dello Stato ma di fatto è stato poi quest'ultimo ad addossarsi gli oneri dello sviluppo della rete autostradale.

Anche la legislazione autostradale successiva, pur confermando in teoria il principio dell'autofinanziamento, non ha comportato nella pratica alcuna sostanziale modifica al sistema del finanziamento pubblico.

In vista dell'auspicata crescita del traffico automobilistico legata alla diffusione dei veicoli in ceti sempre più vasti, si è pervenuti al varo di una importante legge di finanziamento, la L. 21 maggio 1955, n. 463 (c.d. Legge Romita, dal nome del ministro proponente), che, unitamente al riordino della materia, prevedeva un ampio piano poliennale di sviluppo e miglioramento della rete autostradale nazionale finanziato attraverso una serie di stanziamenti annuali per un ammontare complessivo pari a circa cento miliardi di lire<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Il sistema di finanziamento garantisce un contributo non superiore al 40% del costo di costruzione attraverso una duplice forma. Testualmente, all'art. 1 della L. n. 463/1955 è previsto che "1. Per la costruzione di autostrade a cura ed a carico dell'Azienda nazionale autonoma delle strade statali, per la corresponsione dei contributi di cui al successivo art. 3 nel caso di concessione di costruzione ed esercizio di autostrade, nonché per il raddoppio di autostrade, è autorizzata la spesa di lire 10 miliardi per ciascuno degli esercizi finanziari dal 1955-56 al 1964-65.

In aggiunta agli stanziamenti previsti nel primo comma, è assegnata all'Azienda nazionale autonoma delle strade statali una somma non inferiore a lire 2 miliardi per ciascuno degli esercizi dal 1955-56

Peraltro, la stessa Legge Romita stabilisce una clausola di prelazione a favore di organizzazioni partecipate dagli enti pubblici dovevano essere preferite a imprese private<sup>55</sup>.

Così, nonostante si sia sempre fatto uso dello strumento concessorio e si sia tendenzialmente subordinato l'utilizzo delle nuove infrastrutture a un pedaggio, il ricorso all'iniziativa privata è stato minimo e della gestione sono state incaricate tramite l'ANAS imprese in prevalenza pubbliche partecipate dallo Stato o dagli Enti Locali, tra cui spicca per dimensioni la Società Autostrade controllata dell'Iri.

Il quadro non muta con le numerose disposizioni introdotte successive introdotte, che sono per lo più dirette a modificare aspetti particolari di carattere finanziario quali integrazioni di muti, autorizzazioni di spesa *et similia*.

In particolare, va rimarcato che anche la L. 24 luglio 1961, n. 729, concernente "Piano di nuove costruzioni stradali e autostradali" (c.d. Legge Zaccagnini), pur ammettendo la possibilità di rilasciare le

---

*al 1964-65 per lavori di miglioramento e per nuove costruzioni di strade statali nel Mezzogiorno con particolare riguardo alle zone che non realizzino programmi autostradali.*

*Le somme indicate nei precedenti commi sono iscritte nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per gli esercizi dal 1955-56 al 1964-65.*

*Il Ministro per i lavori pubblici è autorizzato ad assumere impegni fino alla concorrenza complessiva di lire 100 miliardi per la costruzione di autostrade e di lire 20 miliardi per la costruzione delle strade statali e a ripartire il loro pagamento negli esercizi finanziari indicati ed entro i limiti delle somme per ciascuno di essi previste.*

*Almeno il 25 per cento delle spese autorizzate per le autostrade sarà destinato alla costruzione delle autostrade nel Mezzogiorno d'Italia."*

<sup>55</sup> In questo senso, l'art. 3, L. n. 463/1955 recita, al comma 3, "Nelle concessioni di cui al presente articolo sono, a parità di condizioni, preferiti gli enti di diritto pubblico od i loro consorzi o le società da essi costituite o nelle quali essi abbiano la maggioranza azionaria."

concessioni per la costruzione e gestione di autostrade a privati<sup>56</sup>, riserva le tratte più significative possono, a società per azioni al cui capitale sociale l'IRI partecipi direttamente o indirettamente almeno con il 51 per cento del capitale<sup>57</sup>.

Anche sotto dal punto di vista tariffario, lo Stato viene ad assumere un ruolo più incisivo rispetto a quello esercitato nel passato, tramite la sottrazione delle tariffe di pedaggio all'autonomia delle parti e l'affidamento delle stesse al Ministero dei Lavori pubblici<sup>58</sup>.

Dal punto di vista finanziario, la Legge Zaccagnini consente alle concessionarie di sopperire all'insufficienza di capitali propri, emettendo obbligazioni e contrendo mutui della durata massima di trenta anni con il Consorzio di credito per le opere pubbliche, con l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità, con l'Istituto mobiliare italiano, con le Casse di risparmio, con i Monti di credito su pegno di prima categoria ed i loro istituti finanziari, con le sezioni autonome per il finanziamento di opere pubbliche e di impianti di pubblica utilità. Un'ulteriore misura è prevista a favore delle concessionarie a capitale prevalentemente pubblico che potevano beneficiare della garanzia sussidiaria dello Stato, fino al 50 % del costo inizialmente previsto per l'infrastruttura, da

---

<sup>56</sup> La costruzione e l'esercizio delle autostrade potranno concedersi ad enti pubblici o privati.

<sup>57</sup> L'art. 16, L. n. 729/1961 prevede che *“La costruzione e l'esercizio delle autostrade: Milano-Napoli, in deroga alla legge 21 maggio 1955, n. 463; Firenze-Mare, in deroga alla legge 17 aprile 1948, n. 547, nonché delle autostrade: Milano-Brescia; Milano-Laghi; Como-Chiasso; Serravalle-Genova; Genova-Savona; Genova-Sestri Levante; Padova-Bologna; Bologna-Canosa; Roma-Civitavecchia; Napoli-Bari sono concessi a una società per azioni al cui capitale sociale l'Istituto per la ricostruzione industriale partecipi direttamente o indirettamente almeno con il 51 per cento”*.

<sup>58</sup> L'art. 6 prevede infatti che *“Per le autostrade a pedaggio il Ministro per i lavori pubblici, di concerto con quello per il tesoro, sentito il Consiglio di amministrazione dell'ANAS, fissa con proprio decreto le tariffe di pedaggio su base unificata commisurandole all'economia dei trasporti, anche in rapporto alle situazioni ambientali.”*

erogarsi sotto forma di contributo annuo pari al massimo al 4 per cento del costo dell'opera<sup>59</sup>.

Su tali basi, nel 1962, sono stati, quindi, affidati in via diretta alla società Autostrade una serie di ulteriori corposi investimenti, che, nei termini previsti dalla Legge Zaccagnini, avrebbero dovuto condurre al potenziamento e al completamento di tracciati già esistenti come la Milano-Napoli (1964) nonché alla realizzazione di tracciati nuovi mediante la stipula di una nuova convenzione<sup>60</sup>.

Quest'ultima convenzione, però, nel 1968 è stata rinnovata per adeguarne i termini ai ritardi nel frattempo accumulati nell'esecuzione dei lavori e alla previsione di nuovi investimenti aggiornando la scadenza al 2003.

La proroga è stata possibile in forza di una specifica norma introdotta dal legislatore nazionale, con L. 28 marzo 1968, n. 385 recante modifiche ed integrazioni alla L. 24 luglio 1961, n. 729, che, a fronte delle opere aggiuntive previste a carico della Società Autostrade, ha disposto l'adozione di una nuova convenzione con scadenza posticipata<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> In proposito va precisato che, ai sensi dell'art. 3 della legge in esame: *“Il venir meno della prevalenza pubblica nel capitale delle società concessionarie o della maggioranza delle società facenti parte dei consorzi di cui al precedente comma fa cessare la garanzia dello Stato prevista ai commi terzo e settimo”*

<sup>60</sup> Si tratta della convenzione del 2 febbraio 1962, n. 5018, approvata con decreto interministeriale di pari data.

<sup>61</sup> L'art. 3 della L. n. 385/1968 prevede precisamente che *“Per intervenuto consenso della concessionaria, la convenzione del 2 febbraio 1962, n. 5018, approvata con decreto interministeriale di pari data, e gli atti aggiuntivi del 7 febbraio 1963, approvato con decreto interministeriale del 4 aprile 1963, e dell'8 novembre 1963, approvato con decreto interministeriale del 30 novembre 1963, sono risolti a decorrere dalla data del decreto che approverà la convenzione per l'affidamento in concessione della costruzione e dell'esercizio di tutte le autostrade di cui all'art. 16 della legge 24 luglio 1961, n. 729, e di quelle da indicarsi ai sensi dell'art. 1.”*

In pari data, con L. 28 marzo 1968, n. 382, nuove “Norme per agevolare il finanziamento degli enti concessionari della costruzione e dell’esercizio di autostrade”, sono state introdotte ulteriori misure, rivolte in questo caso a tutti i concessionari, miranti a estendere la garanzia prestata dallo Stato all’intero costo dell’opera e irrobustire ulteriormente il contributo finanziario statale all’esecuzione, mediante l’istituzione del Fondo centrale di garanzia, con una dotazione iniziale di 20 miliardi di lire a carico del bilancio dello Stato, cui devono essere obbligatoriamente imputati gli oneri derivanti dall’operatività della richiamata garanzia statale<sup>62</sup>.

In vista dell’incipiente crisi del settore e alle difficoltà di reperire credito dei concessionari, tali provvidenze dello stato sono state dopo breve rafforzate e razionalizzate.

Con la successiva L. 28 aprile 1971, n. 287 recante modifiche ed integrazioni all’attuale legislazione autostradale, la garanzia dello Stato, da facoltativa, sussidiaria e limitata sia nella qualità (solo in relazione a prestiti obbligazionari) che nella quantità (al 50% del costo delle opere), è stata infatti trasformata in obbligatoria, principale ed estesa all’intero ammontare dei costi<sup>63</sup>, in modo da consentire alle concessionarie di finanziare gli investimenti totalmente a debito.

Inoltre, per acquisire risorse con finalità perequative in un quadro di maggiore certezza dal punto di vista contabilistico, è previsto che ogni cinque anni siano devoluti allo Stato quale canone concessorio i diritti di pedaggio al netto di tutte le spese e degli oneri sostenuti, fissando un tetto massimo pari all’8% per i dividendi di gestione (c.d. extragetto).

---

<sup>62</sup> V. art. 6 della L. n. 382/1968.

<sup>63</sup> V. art. 9, L. n. 287/1971.



La medesima legge, peraltro, analogamente a quanto disposto con riferimento alla convenzione di Società Autostrade, è intervenuta, per agevolare i concessionari nell'ottica del raggiungimento dell'equilibrio, anche sul lato della durata delle concessioni di cui erano titolari altre società concessionarie, prevedendo la facoltà di stipulare una nuova convenzione sulla base di un nuovo piano di investimenti.

Le proroghe della durata delle concessioni autostradali si sono comunque rivelate insufficienti a garantire l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni.

#### ***4. Il blocco della costruzione di nuovi tracciati autostradali negli anni '70 e '80.***

Negli anni settanta e ottanta, lo sviluppo della rete autostradale, che negli anni cinquanta e sessanta passa impetuosamente da un'estensione di appena 485 chilometri a una di 3.981 chilometri, ha cominciato a rallentare fino sostanzialmente ad arrestarsi.

Non solo il rilascio di nuove concessioni di costruzione e gestione è stato interrotto, ma anche i lavori previsti nelle concessioni già rilasciate hanno subito le ripercussioni negative di una situazione economica generale compromessa da fattori sia esterni che interni.

Da una parte, la crisi energetica del 1973 e, dall'altra, la spirale inflazionaria determinata dall'esplosione della spesa pubblica e dell'indebitamento statale manifestate a partire dalla seconda metà degli anni settanta non hanno difatti risparmiato le società autostradali, che per

la contrarietà del governo non hanno potuto nemmeno adeguare le proprie tariffe all'aumento del costo della vita, finendo secondo un evidente circolo vizioso, per pesare sempre di più sul bilancio dello Stato.

A complicare il quadro hanno contribuito anche le politiche di austerità adottate dal governo per contenere l'indebitamento pubblico e l'aumento generalizzato dei prezzi dei beni di consumo, generando tensioni sociali sfociate anche nella diffusione di una mentalità contestataria che ha riguardato anche le autostrade viste indistintamente come fonti di inutili sprechi di risorse pubbliche e cause di problematiche di carattere ambientale<sup>64</sup>.

In tale contesto di obiettiva difficoltà, il legislatore si è così trovato costretto a disporre, con la L. 16 ottobre 1975, n. 492, il c.d. blocco delle nuove costruzioni: per non aggravare ulteriormente la situazione finanziaria dello Stato, per legge non è più stato possibile realizzare né approvare nuove opere, ma soltanto provvedere alla manutenzione dell'esistente.

Mentre altri paesi, come la Spagna (per fare un esempio di sviluppo a iniziativa privata) e la Francia (per farne uno di sviluppo a iniziativa pubblica), continuavano a cercare di rispondere alle sempre maggiori esigenze di mobilità veloce, in Italia i concessionari, non hanno potuto fare a meno di cominciare a sospendere l'esecuzione degli appalti, fino alla loro temporanea interruzione.

\* \* \*

---

<sup>64</sup> Per un'efficacia panoramica del contesto storico degli anni della crisi del settore autostradale v. G. CAUSIN, *Autostrade tra storia e attualità*, pp. 89 e ss.

Sotto la pressione degli operatori, il legislatore, con D.L. 23 dicembre 1978, n. 813 concernente Disposizioni in materia di tariffe autostradali e norme intese a soddisfare in via prioritaria i debiti indilazionabili degli enti autostradali a prevalente capitale pubblico e dei consorzi per le autostrade siciliane, ha essenzialmente: *i)* disposto finalmente un aumento generalizzato delle tariffe autostradale su tutta la rete incentrato su riallineamento al livello delle tariffe praticate da Società Autostrade, *ii)* previsto un sovrapprezzo fissato in una lira a chilometro da devolversi al fondo per i riequilibrio economico delle concessioni e *iii)* sgravato i concessionari di parte degli oneri relativi alle procedure espropriative all'esecuzione dei lavori, direttamente in capo ad ANAS.

Seguendo questa linea, sono state adottate in seguito altre misure legislative volte al riequilibrio delle gestioni delle società concessionarie quali, in particolare, il D.L. 30 dicembre 1979 n. 661, convertito in L. 29 febbraio 1980, n. 32, a conferma dell'unificazione del pedaggio da praticare all'utenza (da distinguersi da quello percepito dal concessionario in quanto suscettibile di integrazione da parte di ANAS) e la L. 23 luglio 1980 n. 389, con cui sono stati previsti nuovi stanziamenti a favore del fondo di riequilibrio, consentendo ad ANAS di procedere al pagamento delle rate dei mutui e dei prestiti azionari contratti dai concessionari.

Né il c.d. blocco alle nuove opere né i provvedimenti immediatamente successivi sono però riusciti a risollevare il settore, investito dalla crisi finanziaria.

Anzi: la sospensione, lungi dal favorire una utile "pausa di riflessione" per ripensare integralmente l'assetto normativo delle concessioni autostradali ha dato adito a interpretazioni piuttosto

formalistiche che hanno determinato una vera e propria paralisi tale da impedire addirittura meri interventi di adeguamento dell'esistente resisi necessari alla luce dello sviluppo del traffico veicolare pure registratosi in quegli anni<sup>65</sup>.

In quegli anni è andato, infatti, maturando gran parte del *gap* infrastrutturale tuttora da colmare.

Conseguentemente, con L. 12 agosto 1982, n. 531, recante “Piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e misure di riassetto del settore autostradale” il c.d. blocco è stato rimosso ed è stato previsto un piano pluriennale di sviluppo della rete autostradali in una logica integrata con la viabilità statale ordinaria, in conformità degli indirizzi di una programmazione generale dei trasporti ancora da adottarsi.

Nell'auspicio dei suoi estensori, tale ultimo provvedimento legislativo avrebbe dovuto conseguire una duplice finalità: una prima finalità consistente nel completamento dei meccanismi di riequilibrio delle gestioni attraverso la proroga degli interventi del Fondo centrale e l'istituzionalizzazione del Fondo stesso come strumento per il ripianamento dei deficit degli enti gestori; e una seconda finalità consistente nell'avvio di una nuova fase di realizzazioni contraddistinte da un'effettiva utilità<sup>66</sup>.

In particolare, il Piano si prefiggeva di superare il blocco attraverso specifici criteri programmatici: il completamento o l'ammodernamento di itinerari di grande comunicazione, la realizzazione o

---

<sup>65</sup> In questi termini v. V. ROCCO, “La Legislazione autostradale italiana 1955-1975” in *Le autostrade della seconda generazione*, p. 28 e ss.

<sup>66</sup> Una completa e attenta analisi della L. n. 531/1982 è rinvenibile in S. SCOTTI CAMUZZI, op. cit., pp. 24 e ss

l'ammodernamento di itinerari a servizio di infrastrutture portuali, aereoportuali, interportuali ed intermodali; miglioramento di itinerari per i quali non esistono sufficiente viabilità o mezzi di trasporto alternativo.

Questa seconda finalità non può dirsi tuttavia raggiunta. Il nuovo piano pluriennale delle autostrade previsto, infatti, non è stato mai stato attuato. Sicché le uniche opere autostradali realizzate sono state quelle individuate nell'elenco contenuto nel "programma stralcio" adottato congiuntamente alle misure a regime per assicurare la realizzazione degli interventi ritenuti indifferibili da parte della Società Autostrade che risulta avere le migliori performance sia in termini costruttivi che in termini gestionali.

Si tratta, generalmente, di opere di modesto volume come il completamento di alcune diramazioni di tracciati esistenti all'epoca non ancora ultimate.

Il risultato, nel suo complesso, non risponde quindi alle aspettative diffuse della legge in esame che, sostanzialmente, non muta la situazione precedente di stallo, segnando una crescita piuttosto contenuta del settore.

A cavallo degli anni ottanta e novanta le nuove realizzazioni raggiungeranno un incremento di estensione ben inferiore ai 1800 chilometri circa indicati dal Piano decennale. Come noto, per un sensibile aumento degli investimenti del settore si è dovuto infatti aspettare ancora qualche anno e la privatizzazione delle concessioni autostradali.

***5. Le principali criticità del sistema a gestione pubblica. Assenza di programmazione, sopravvenuta mancanza di risorse pubbliche per nuovi investimenti, inefficienze operative e opacità nella gestione.***

A questo punto, alla luce della prima ricostruzione della disciplina applicabile alle infrastrutture autostradali che precede, è possibile individuare sinteticamente le principali criticità del regime delle autostrade nella c.d. vecchia costituzione economica.

Si è detto che il sistema delle concessioni autostradali è entrato in crisi per ragioni riconducibili a circostanze legate alla situazione economica generale deterioratasi per effetto della crisi energetica del '73 e delle conseguenze di questa sull'andamento dei prezzi e sulla tenuta dei conti pubblici.

È ben vero che fattori esterni al settore abbiano avuto grande importanza nel determinare le condizioni a fronte delle quali il legislatore del tempo ha dovuto procedere alla sospensione generale della realizzazione di nuove opere autostradali, tramite il noto blocco disposto, come visto, con la L. n. 492/1975.

È altrettanto vero, tuttavia, che anche fatti interni abbiano avuto, del pari, un grande rilievo, concorrendo ad aggravare la situazione o, per lo meno, non mettendo a disposizione degli operatori gli strumenti necessari a fronteggiare efficacemente la crisi e così evitare lo stallo dal quale è derivato il gap infrastrutturale.

Non v'è chi non veda, infatti, che il regime autostradale delineatosi dalle origini del fenomeno fino al suo massimo sviluppo si sia dimostrato inadeguato. Dopo una fase iniziale di grande sviluppo delle infrastrutture autostradali, esso non è infatti riuscito a passare indenne il vaglio della crisi sotto molteplici aspetti.

Più esattamente, il regime autostradale della vecchia costituzione economica, pur confermando la sostanziale bontà della formula della concessoria ai fini della realizzazione delle autostrade, ha evidenziato criticità relative a ogni fase del suo iter di approntamento: i) localizzazione; ii) costruzione e iii) gestione.

Per quanto attiene alla prima fase, la dottrina, da più parti, ha lamentato l'assenza di una vera e propria programmazione basata su un'attenta analisi costi-benefici volta a individuare priorità e fattibilità degli interventi secondo una metodologia che tenga conto di tutti gli elementi in gioco in modo da pervenire a scelte adeguatamente ponderate anche in un'ottica di unitarietà con la pianificazione generale dei trasporti.

Nella prassi le scelte sono state assunte sulle base di meri preventivi di spesa ottenuti attraverso semplici computi metrico estimativi curati dai proponenti senza peraltro prestare troppa attenzione alle variabili legate al traffico e ai costi di realizzazione e gestione. Questo ha fatto sì che gli oneri reali legati alle varie iniziative siano stati generalmente sottostimati e i concessionari autostradali si siano trovati del tutto impreparati di

fronte alle oscillazioni consistenti di detti fatti fattori in relazione all'andamento economico generale<sup>67</sup>.

Peraltro, sempre rispetto al momento localizzativo, è stato evidenziato che le scelte infrastrutturali, oltre che viziate da cattive previsioni sulla sostenibilità delle opere *ab origine*, hanno spesso seguito logiche eminentemente politico anche di tipo clientelare portate avanti dal governo nazionale e dagli enti locali che hanno determinato la concentrazione di parte degli investimenti su tratte non redditizie – si pensi alla prima infrastrutturazione del mezzogiorno cui è riservato *ex lege* il 40% dei contributi statali – e quindi contribuito a influenzare negativamente l'allocazione delle risorse disponibili<sup>68</sup>

Rispetto alla seconda e alla terza fase relative alla costruzione e alla gestione delle autostrade, sono state evidenziate la mancanza delle risorse per la realizzazione degli investimenti necessari, l'esistenza di inefficienze operative e la diffusione di opacità gestionali.

Tali criticità sono state, in generale, ricondotte alla modalità con cui nel settore autostradale è stata data concreta attuazione al modello concessorio, che, a dispetto delle sue potenzialità, non è stato propriamente utilizzato per operare un opportuno coinvolgimento dell'iniziativa privata.

Come visto, l'attività autostradale, anziché mirare a creare marginalità come qualsiasi altra attività economica, è stata configurata all'epoca con il solo obiettivo – per di più non conseguito – del recupero

---

<sup>67</sup> Cfr. S. SCOTTI SCAMUZZI, op. cit., p. 93 e ss.

<sup>68</sup> L. SALTARI-A. TONETTI, "Origini e trasformazioni della disciplina delle autostrade in Italia", in L. SALTARI-A. TONETTI, op. cit., pp. 41-44.



degli investimenti e del mantenimento dell'equilibrio economico della gestione e, quindi, stata privata degli ordinari incentivi imprenditoriali che favoriscono l'accesso al capitale privato e buone *performance* operative<sup>69</sup>.

Proprio l'assenza di detti incentivi ha fatto sì che anche le scelte relative alla fase di costruzione e di esercizio, siano state influenzate negativamente da istanze di carattere politico, arrivando a pregiudicare anche la correttezza e la trasparenza delle valutazioni dei concessionari che – specie quelli locali – hanno molto spesso operato troppo disinvoltamente nella malcelata certezza di poter infine beneficiare del supporto finanziario dello stato e/o di ulteriori provvedimenti di proroga delle concessioni<sup>70</sup>.

Alla luce di quanto precede, si può quindi ben ritenere che l'eccessiva onerosità generale del sistema che ha portato all'interruzione della sua estensione si spieghi non soltanto in ragione dello scenario economico complessivo ma, come ipotizzato all'inizio del presente paragrafo, anche delle criticità proprie del regime autostradale delineato nella c.d. vecchia costituzione economica.

---

<sup>69</sup> *Ibidem*

<sup>70</sup> *Ibidem*



### Capitolo III

## LE AUTOSTRADE NELLA “NUOVA COSTITUZIONE ECONOMICA”

#### SOMMARIO

1. L'approntamento di infrastrutture nella c.d. “nuova costituzione economica”. Cenni – 2 La privatizzazione dei principali concessionari autostradali fra crisi fiscale e impulso delle istituzioni comunitarie – 3. L'evoluzione della normativa di settore. Dall'impianto regolatorio delle delibere CIPE c.d. Direttiva Costa- Ciampi – 4. (segue). Il primo assestamento del sistema post privatizzazione. La “Legge Obiettivo” e i nuovi investimenti previsti dal IV atto aggiuntivo. – 5. (segue). L'instabilità del sistema. La riforma “Di Pietro” del 2006 e la “controriforma” del 2008 – 6. (segue). Il consolidamento del sistema del 2008 e i successivi recenti sviluppi.

#### *1. L'approntamento di infrastrutture nella c.d. “nuova costituzione economica”. Cenni*

Analogamente a quanto fatto nel precedente capitolo, prima di passare ad analizzare nel dettaglio l'ultima evoluzione della disciplina delle autostrade dagli anni novanta fino ad oggi, è opportuno svolgere qualche breve considerazione, più in generale, sulla concezione dell'approntamento delle infrastrutture che si è venuta ad affermare in

quella che comunemente viene definita la c.d. “nuova costituzione economica”<sup>71</sup>.

Se, come visto in precedenza, il modello di economia mista tipico della c.d. “vecchia costituzione economica” contraddistinto dall’impegno pubblico nello svolgimento di attività imprenditoriali, ha determinato un grande coinvolgimento dello Stato nella costruzione e nella gestione di opere pubbliche a scapito del privato<sup>72</sup>, lo stesso non può dirsi con riguardo al nuovo modello economico che ci si accinge a descrivere.

A cavallo degli anni novanta, si è infatti assistito a un vero e proprio rovesciamento di paradigma, con l’affermazione di un modello di economia prevalentemente capitalistica contraddistinto, al contrario, dal graduale disimpegno pubblico dall’esercizio delle attività economiche che, fra l’altro, ha disegnato anche un nuovo ruolo dello Stato nel settore delle infrastrutture.

In buona sostanza, proprio sul finire del ‘900 che ha visto, per certi versi, l’apice dell’intervento pubblico nell’economia, lo Stato ha di norma smesso, per così dire, i panni del giocatore per indossare quello di “arbitro dei mercati”<sup>73</sup>.

Si tratta di un nuovo scenario che ha segnato – seppure, lo si ribadisce, non senza qualche elemento di contraddizione legato a settori o casi specifici ritenuti strategici – il definitivo passaggio dallo “Stato imprenditore” allo “Stato regolatore”: in linea di principio, lo Stato ha

---

<sup>71</sup> La nozione di “nuova costituzione economica” si deve come noto a S. CASSESE, *La Nuova Costituzione Economica*, op. cit, passim,

<sup>72</sup> Cfr. cap II, § 1

<sup>73</sup> Questo per parafrasare il titolo di un fortunato saggio dedicato al tema dal Prof. D’Alberti e dal consigliere di Stato Pajno. M. D’ALBERTI-A. PAJNO, *Arbitri dei mercati, Le Autorità indipendenti e l’economia*, Bologna, 2010.

cessato di intervenire, direttamente o indirettamente, nella vita economica tramite una vasta rete di imprese pubbliche operative nelle più variegate attività per occuparsi della regolazione della stessa.

Questa trasformazione è avvenuta anzitutto per mezzo di un ambizioso programma di riordino delle partecipazioni statali<sup>74</sup> che, attraverso lo strumento delle dismissioni, ha progressivamente portato alla fuoriuscita delle imprese pubbliche dai principali settori economici con il contestuale ingresso e/o formazione di nuovi operatori privati.

Più precisamente, le finalità di detto programma sono state individuate in: a) riduzione dell'indebitamento e ricapitalizzazione delle grandi holding pubbliche; b) recuperi di efficienza nella gestione delle imprese; c) riduzione del debito pubblico; d) creazione delle basi per un azionariato diffuso, temperato da assetti proprietari solidi con nuclei azionari stabili e, nei settori strategici, da una presenza statale minoritaria ma di controllo, eventualmente supportata da poteri speciali (*golden share*); e) creazione di un numero ristretto di gruppi industriali capaci di competere a livello europeo; f) ridefinizione del regime di riserva legale per molte imprese pubbliche; g) disegno di una politica tariffaria per i servizi di pubblica utilità<sup>75</sup>.

Come si evince chiaramente sulla base delle molteplici finalità sopra elencate, alla scelta dello strumento delle dismissioni hanno concorso una pluralità di fattori, anche in questo caso di diversa natura e

---

<sup>74</sup> Programma di riordino delle partecipazioni dello Stato di cui all'art. 16 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, con legge 8 agosto 1992, n. 359 approvato con Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 30 dicembre 1992.

<sup>75</sup> Cfr. E. BARUCCI-F. PIEROBON, *Stato e mercato nella seconda repubblica*, Bologna, 2010, p. 19.

provenienza, che ne hanno dettato in molti casi tempistica e modalità di attuazione.

Un primo fattore determinante, avvertito con particolare urgenza nei primi anni novanta, è certamente riconducibile al dissesto della finanza pubblica divenuto all'epoca insostenibile sia per lo Stato sia, generalmente, anche per le imprese pubbliche di sua promanazione appartenenti alla galassia delle partecipazioni statali. Si è posto, infatti, il problema dell'emergenza del risanamento dei conti pubblici che, avendo raggiunto livelli inaccettabili di indebitamento, ha reso in primo luogo necessario il reperimento di risorse finanziarie da destinare all'abbattimento dello stock di debito e quindi, in prospettiva, alla riduzione delle spese sostenute per il pagamento degli interessi sui titoli di debito<sup>76</sup>.

Altri fattori, parimenti importanti e, in parte, legati al precedente, sono invece di matrice comunitaria e sono connessi allo sviluppo del processo di integrazione europea. Con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht, infatti, i membri della Comunità Europea hanno convenuto nuove regole comuni che hanno avuto una forte ripercussione sulla *governance* degli affari economici.

Da un parte, sono stati previsti obblighi specifici in materia di politica economica che hanno introdotto tetti massimi al disavanzo al debito statali, costringendo gli Stati a rivedere le proprie prassi finanziarie e in particolare a procedere alla riduzione del deficit e del debito in rapporto al PIL, in modo da rispettare i parametri definiti dalle istituzioni

---

<sup>76</sup> *Ibidem*

comunitarie nell'ambito delle misure atte a favorire l'unione economica e monetaria<sup>77</sup>.

E dall'altra sono state previste nuove regole in materia di aiuti di stato, più stringenti delle previgenti, che hanno imposto, una revisione dell'assetto delle imprese pubbliche attraverso la rimozione di ogni misura discriminatoria di agevolazione all'accesso al credito e, più in generale, alle istituzioni finanziarie al fine di evitare fenomeni distorsivi della concorrenza ed assicurare la libera circolazione dei fattori produttivi<sup>78</sup>. Le imprese pubbliche, infatti, sono state a tutti gli effetti equiparate alle imprese private e non hanno più potuto beneficiare di trattamenti privilegiati.

Un altro fattore, altrettanto rilevante è, infine, di ordine politico-sociale. I primi anni novanta, oltre a essere stati contraddistinti da importanti problematiche di finanza pubblica e da significativi mutamenti a livello europeo, sono stati segnati anche da un'ondata generale di sfiducia nei confronti delle classi dirigenti pubbliche, coinvolte in estesi e profondi fenomeni corruttivi passati complessivamente alle cronache come "Tangentopoli"<sup>79</sup>.

Tale crisi di rappresentatività, infatti, non ha coinvolto soltanto la politica determinando una radicale riforma del sistema dei partiti, poi realizzatasi con il passaggio alla c.d. "Seconda Repubblica", ma anche la

---

<sup>77</sup> cfr. art. 104 C del TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA (92/C 191/01).

<sup>78</sup> cfr. artt. 104 – 104A del TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA (92/C 191/01).

<sup>79</sup> Con il termine "Tangentopoli" si indica, come noto, un sistema diffuso di corruzione politica reso noto nell'ambito della famosa inchiesta "Mani Pulite" avviata con l'arresto di Mario Chiesa, allora amministratore socialista del Pio albergo Trivulzio di Milano. Sull'argomento v. D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *Un paese anormale. Come la classe politica ha perso l'occasione di Mani Pulite*, Bari, 1999. Per una lettura critica, v. T. MAIOLO, *Tangentopoli*, Soveria Mannelli, 2011

messa in discussione della stessa esistenza del sistema delle partecipazioni statali, essendo considerato quest'ultimo una delle principali fonti di finanziamento illecito alla base dei fenomeni corruttivi. In questa prospettiva, le privatizzazioni non sono una mera soluzione a problemi di ordine pratico ma l'esito della diffusione di una maggioritaria preferenza per la proprietà privata rispetto a quella pubblica<sup>80</sup>.

Questo epocale mutamento di paradigma complessivo si ritrova ovviamente anche nella concezione dell'approntamento delle infrastrutture che ha visto una trasformazione dell'intervento pubblico nel settore, attraverso un ridimensionamento delle competenze pubbliche in materia, che sono tendenzialmente circoscritte al momento programmatico e localizzativo, e un progressivo coinvolgimento del settore privato sotto il profilo finanziario e gestionale.

In altri termini, volendo fare nuovamente riferimento alla teoria delle figure della discrezionalità amministrativa, si è affermato anche nel settore infrastrutturale la figura dell'intervento nel mercato tramite accordi tra pubblico e privato, in cui lo Stato si riserva svolgere un'azione non di tipo diretto, ma di tipo positivo-indiretto, con effetti conformativi attraverso accordi tra autorità pubblica e operatori economici privati<sup>81</sup>.

Fermo il ricorso allo stesso strumento della concessione già utilizzato per affidare la realizzazione dei lavori pubblici a soggetti pubblici, l'approntamento delle infrastrutture, in esito alla privatizzazione del comparto, risulta così progressivamente demandato al settore privato.

---

<sup>80</sup> Cfr. E. BARUCCI-F. PIEROBON, op. cit., p. 18 e ss..

<sup>81</sup> G. COFRANCESCO – F. BORASI, op. cit., p. 70



## ***2. La specificità della privatizzazione dei principali concessionari autostradali fra crisi fiscale e impulso delle istituzioni comunitarie***

Le stesse dinamiche sopra esaminate con riferimento al comparto infrastrutturale hanno, ovviamente, interessato anche il settore autostradale nello specifico.

In questo caso, però, il percorso di dismissioni non si è venuto ad avviare soltanto per i fattori di carattere generale già esposti in precedenza (crisi fiscale, limiti europei all'indebitamento degli Stati, nuove regole comunitarie in materia di aiuti di stato e *favor* per la proprietà privata rispetto a quella pubblica), ma a questi si sommano anche altri fattori di carattere particolare.

Anzitutto, va rimarcata la necessità di porre fine al momento di stallo degli investimenti infrastrutturali. Come visto nel capitolo precedente, infatti, una delle principali criticità del precedente sistema è stata individuata proprio nella crescente incapacità di far fronte alle esigenze di adeguamento della rete autostradale<sup>82</sup>. L'ingresso di azionisti privati nel segmento prima dominato da soggetti pubblici è stato quindi ritenuto indispensabile per reperire il capitale occorrente per effettuare gli investimenti nel miglioramento delle tratte esistenti e per la realizzazione di nuove tratte.

Il blocco correlato alla situazione finanziaria pubblica italiana non ha in pratica consentito l'apertura di nuovi cantieri autostradali per oltre un ventennio. Da qui la necessità di un apporto privato da realizzarsi

---

<sup>82</sup> v. Capitolo II, § 5

tramite la privatizzazione delle concessionarie autostradali. Soltanto in ottica della cessione a privati dell'azionariato di queste società, si è infatti potuto concretamente tornare a prospettare la realizzazione di nuovi investimenti nel settore.

Come si vedrà meglio nel prosieguo, la privatizzazione, però, ha scontato comunque il contesto e, in particolare, il primario obiettivo di fare cassa dettato dal noto accordo Andreatta-Van Miert alla luce delle contingenze finanziarie dello Stato.

Per massimizzare i proventi al fine di conseguire il rientro nei parametri finanziari di matrice europea, lo Stato ha ceduto le partecipazioni di IRI nella Società autostrade – così come, del resto, successivamente gran parte degli enti locali hanno ceduto le proprie partecipazioni in concessionari minori – a condizioni ritenute generalmente assai vantaggiose per gli acquirenti<sup>83</sup>.

Per rimanere al caso di Società Autostrade va osservato, che nel 1997, in vista della dismissione delle partecipazioni, è stato operato un allungamento dei termini delle concessioni facenti capo al gruppo garantendo ai nuovi proprietari un flusso di reddito che, per quanto assoggettato al meccanismo del c.d. *prive cap*, è stato ritenuto dalla dottrina economica non perseguire fedelmente la finalità precipua di remunerare il capitale investito nella costruzione (ormai pressoché integralmente ammortizzata, bensì nell'incremento della qualità del servizio (manto stradale, dispositivi di sicurezza, illuminazione, ecc.))<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> A tal proposito si veda la serrata e documentata critica della procedura di dismissione in G. RAGAZZI, op. cit., *passim*.

<sup>84</sup> Cfr. G. RAGAZZI, op. cit., pp. 39-56.

Siffatta proroga è stata giustificata inizialmente a fronte dell'impegno a sostenere nuovi investimenti ma, in seguito, alla luce delle contestazioni sollevate in sede europea<sup>85</sup> e a livello nazionale dall'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato<sup>86</sup>, come accordo transattivo a chiusura di un lungo contenzioso relativo ai mancati adeguamenti tariffari dovuti per gli investimenti già sostenuti in relazione alle opere straordinarie realizzate in occasione del mondiale di calcio del 1990 e delle Colombiadi del 1992.

A ben vedere, almeno in linea teorica, una volta ammortizzati i costi della realizzazione, le autostrade avrebbero dovuto essere nuovamente affidate in concessione di mera gestione, e non come avvenuto, prorogate secondo il modulo della concessione di costruzione e gestione. Nondimeno nella prassi tutte le concessioni sono state periodicamente prorogate, mediante atti aggiuntivi o rinnovi, sempre sulla base di nuovi investimenti.

Sicché, dopo Società Autostrade, anche le altre concessionarie hanno spinto, in vista delle dismissioni delle proprie partecipazioni, per ottenere consistenti allungamenti della proprie concessioni, temendo

---

<sup>85</sup> La Commissione ha evidenziato in proposito il rischio di distorsioni della concorrenza derivante dall'allungamento del termine delle concessioni senza il ricorso a procedura di gara. Cfr. L. SALTARI –A. TONETTI, op. cit., pp. 49-50.

<sup>86</sup> Sul punto si veda la segnalazione dell'AGCM ad oggetto "Proroga delle concessioni autostradali" del 22 maggio 1998 (AS135): *"In linea generale l'Autorità ritiene auspicabile che il rinnovo delle concessioni per la gestione di tratte autostradali avvenga con l'ausilio di procedure ad evidenza pubblica. La gestione di ogni singola tratta autostradale, infatti, può essere considerata un mercato dai confini geografici distinti che presenta caratteristiche di monopolio naturale. Pertanto, l'individuazione del destinatario della gestione in monopolio di uno o più tronchi autostradali attraverso il meccanismo della gara è il metodo più idoneo a consentire di replicare i meccanismi concorrenziali in tali mercati. La proroga automatica delle concessioni in essere non consentirebbe di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica."*

l'annunciato ingresso di direttive comunitarie che avrebbero escluso, alla scadenza delle concessioni, il rinnovo delle stesse, in favore della loro nuova assegnazione tramite gara.

Nel complesso, la privatizzazione, se ha conseguito lo scopo prefissato sul piano delle entrate, è risultata quindi problematica sul piano della tutela della concorrenza.

Da una parte, la privatizzazione così delineata non è stata accompagnata da un adeguato impianto regolatorio e da una disciplina in tema di affidamento in linea con i parametri di trasparenza e contendibilità imposti dai principi e dalle regole europee, a tutto detrimento della competitività complessiva del comparto.

Dall'altra, le concessioni sono state considerate assoggettabili a revisione a discrezione della controparte pubblica, a discapito dell'ordinaria stabilità del rapporto contrattuale e quindi della stabilità degli investimenti.

La notevole profittabilità delle condizioni delle privatizzazioni, infatti, è stata sottoposta più volte all'attenzione del legislatore che, dopo poco, anche in violazione del principio generale del diritto per cui *pacta sunt servanda*, ha poi dato avvio alla prassi degli interventi e contro interventi normativi sulle convenzioni autostradali.

Si noti, infine, che la privatizzazione ha comunque interessato soltanto le concessionarie di tracciati autostradali a pedaggio e non ANAS, che ha mantenuto ancora il doppio ruolo di ente concedente e gestore diretto dei tracciati autostradali gratuiti.

In tal modo, si sono costruite le premesse per il periodo di forte instabilità che ne è seguito, secondo un circolo vizioso per cui ogni misura legislativa che tocca le concessioni provoca incertezze per gli operatori e gli investitori e queste incertezze provocano nuove misure e così via.

### ***3. L'evoluzione della normativa di settore in vista della privatizzazione. Dall'impianto regolatorio delle delibere CIPE alla c.d. Direttiva Costa- Ciampi***

La privatizzazione delle concessionarie autostradali è stata accompagnata da una caotica evoluzione della normativa di settore sia a livello legislativo che regolamentare.

Il processo di riassetto della *governance* autostradale è stato avviato dal legislatore nel 1992, con la L. 23 dicembre 1992, n. 498 concernente “Interventi urgenti in materia di finanza pubblica<sup>87</sup>, che ha demandato al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), il compito di emanare direttive per la concessione della garanzia dello Stato e per la revisione delle convenzioni e degli atti aggiuntivi che disciplinano le concessioni autostradali, nonché dei pedaggi, restituendo, peraltro, la materia tariffaria alla competenza del Ministero dei lavori pubblici (in luogo del Ministero del bilancio e della programmazione economica).

Su tale base il CIPE, con delibera del 21 settembre 1993, ha così provveduto a definire, fra l'altro, i criteri per la revisione delle

---

<sup>87</sup> Art. 11, L. n. 498/1992.

convenzioni e la tariffe autostradali. Tale provvedimento è di straordinaria importanza perché costituisce il primo fondamento dell'impianto regolatorio del settore basato sulla verifica quinquennale dei piani finanziari presentati dei concessionari fatti salvi scostamenti significativi rispetto ai parametri di riferimento.

A segnare la svolta è stato, però, un successivo intervento del legislatore che, con L. 24 dicembre 1993, n. 537 concernente “Interventi correttivi di finanza pubblica.”, ha sancito espressamente la natura privata dell'attività delle concessionarie autostradali a far data dalla revisione delle concessioni, disponendo l'abrogazione del requisito della prevalenza pubblica nel capitale sociale della Società Autostrade e il venir meno delle garanzie dello stato per la contrazione dei mutui da parte dei concessionari contestualmente all'introduzione della previsione del pagamento di un canone concessorio proporzionale ai ricavi da pedaggi<sup>88</sup>.

Il CIPE, con le successive deliberazioni del 24 aprile 1996 e del 20 dicembre dello stesso anno, integra ulteriormente il quadro regolatorio del nuovo assetto, prevedendo rispettivamente le linee guida generali della regolazione per i servizi di pubblica utilità cui non sono preposte

---

<sup>88</sup> L'art. 10 della L. n. 537/1993 prevede che “Per favorire il processo di dismissioni della Società Autostrade S.p.A., sono abrogati l'articolo 16, primo comma, della legge 24 luglio 1961, n. 729, limitatamente alla parte in cui impone all'Istituto per la ricostruzione industriale di detenere la maggioranza delle azioni della concessionaria, e il primo comma dell'articolo 6 della legge 28 marzo 1968, n. 385, come sostituito dall'articolo 10 della legge 12 agosto 1982, n. 531. La costruzione e la gestione delle autostrade e l'oggetto sociale principale della Società Autostrade S.p.A. 7. All'articolo 3 della legge 24 luglio 1961, n. 729, come da ultimo sostituito dall'articolo 9 della legge 28 aprile 1971, n. 287, e' aggiunto, in fine, il seguente comma: "Il venir meno della prevalenza pubblica nel capitale delle società concessionarie o della maggioranza delle società facenti parte dei consorzi di cui al precedente comma fa cessare la garanzia dello Stato prevista ai commi terzo e settimo". 8. Con il rinnovo delle convenzioni revisionate in applicazione dell'articolo 11 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, si definisce la natura privata dell'attività svolta dalle società concessionarie di autostrade nonché la esclusione della garanzia dello Stato per la contrazione di mutui.”

autorità indipendenti di regolazione – e di cui è pertanto chiamato a occuparsi il neoistituito Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS) – e le direttive specifiche per la revisione delle concessioni.

In particolare, la citata delibera CIPE del 20 dicembre 1996, oltre definire la formula di adeguamento tariffario<sup>89</sup>, ha dettato una stringente sequenza procedimentale, prevedendo che entro il 28 febbraio 1997 il Ministro dei Lavori pubblici e il Ministro dell'Economia e delle Finanze avrebbero dovuto approvare il modello unificato di piano finanziario; entro il 30 giugno seguente le concessionarie avrebbero dovuto presentare il proprio piano adeguato secondo il predetto modello e, infine, entro 31 dicembre dello stesso anno le parti avrebbero dovuto procedere al rinnovo delle concessioni.

Se il primo termine non è stato rispettato per cui si è giunti all'approvazione del modello unificato di piano soltanto con decreto interministeriale 15 aprile 1997, n. 125, lo stesso non può dirsi con riferimento al secondo dato che, nonostante l'esiguo tempo a disposizione ciascun operatore è riuscito ad adeguare il proprio piano finanziario, presentandolo all'ANAS entro la scadenza prevista<sup>90</sup>.

A questo punto, in data 4 agosto 1997, è stato possibile procedere alla stipula della nuova convenzione tra ANAS e Società Autostrade, con un prolungamento ventennale della scadenza della durata della concessione.

---

<sup>89</sup> Con la previsione della seguente formula:  $T \leq \Delta P - X + \beta \Delta Q$ , dove:  $\Delta T$  è la variazione tariffaria ponderata;  $\Delta P$  rappresenta il tasso d'inflazione programmato;  $\Delta Q$  rappresenta la variazione percentuale di un indicatore, anche composito, della qualità del servizio;  $\beta$  è un coefficiente positivo.

<sup>90</sup> Per una ricostruzione delle vicende si v. G. CAUSIN, op. cit., pp. 127-138.

Tuttavia, come già visto nel precedente paragrafo, le contestazioni sorte in proposito relative all'applicazione della proroga hanno sollecitato un nuovo intervento normativo per meglio precisare criteri e finalità delle proroghe previste.

Sicché, con decreto del 20 ottobre 1998 concernente “Principi e criteri da adottarsi per la revisione degli strumenti convenzionali” (la c.d. Direttiva Costa-Ciampi), è stata chiarita la portata delle proroghe delle concessioni le quali possano essere accordate, in via eccezionale, *“al solo fine di risolvere transattivamente il contenzioso formalmente insorto (...) fino al 30 giugno 1998”*, fermo restando che, per quanto riguarda le concessione già in essere, *“In sede di revisione degli strumenti convenzionali tra l'Ente nazionale per le strade e le società concessionarie di autostrade, deve essere, di norma, confermata la durata delle concessioni quale attualmente prevista.”*<sup>91</sup>, mentre, per quanto riguarda le nuove concessioni, *“Ai fini dell'affidamento della nuova concessione, l'Ente stesso deve avviare le procedure di gara con congruo anticipo rispetto alla data di scadenza della concessione vigente in modo tale da evitare soluzione di continuità nell'esercizio dell'autostrada.”*<sup>92</sup>. In tale contesto sono altresì stati previsti: i criteri, generali e uniformi, da applicare per la definizione del contenzioso; le modalità di restituzione allo Stato delle somme dovute dalle concessionarie al Fondo di garanzia<sup>93</sup> e i criteri per determinare, in caso di gara, l'indennizzo dovuto al gestore uscente da parte del subentrante.

Seguendo questa direttiva, l'ANAS ha quindi dato applicazione a ai criteri per la quantificazione degli anni di proroga, provvedendo alla

---

<sup>91</sup> Art. 1, d.m. 283/1998.

<sup>92</sup> Art. 5, d.m. 283/1998

<sup>93</sup> Art. 4, d.m. 283/1998



formulazione di diverse ipotesi di transazione per ciascuna concessionaria. Tuttavia nelle prassi, che, gli anni di proroga sono determinati non tenendo conto esclusivamente degli indennizzi tariffari richiesti in relazione ai mancati aggiornamenti ma come già anticipato, anche le opere delle Colombiadi e di Italia '90.

Su questa base, fra il 1999 e il 2000, è stato finalmente possibile per le altre concessionarie, ancora detenute da enti locali, ottenere il rinnovo delle convenzioni autostradali.

Una volta definite le proroghe mediante il rinnovo delle convenzioni, il piano di dismissioni ha quindi potuto avere attuazione, secondo gli intenti del governo.

Primariamente, è stata così privatizzata Società Autostrade che, seguendo una procedura bifasica, è stata in un primo tempo ceduta tramite asta per un quota di capitale pari a circa un terzo, dando forma al c.d. nucleo stabile di azionisti di riferimento, e, in un secondo tempo invece, è stata ceduta per il residuo sul mercato tramite un'offerta pubblica di vendita. E, infine, sono state invece privatizzate gran parte delle concessionarie minori controllate dagli enti locali tramite plurime acquisizioni, concentrate soprattutto nel nord-ovest<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> Una esaustiva ricostruzione delle privatizzazioni in questione è offerta in L. SALTARI-A. TONETTI, op. cit., pp. 48-53.

***4. (segue). Il primo assestamento del sistema post privatizzazione. La “Legge Obiettivo” e i nuovi investimenti previsti dal IV atto aggiuntivo.***

Avanzando nella trattazione dell'evoluzione della disciplina delle infrastrutture autostradali nei primi anni duemila, si è verificato un primo relativo assestamento del sistema post privatizzazione accompagnato da un nuovo tentativo di rilancio del settore.

Dopo il sostanziale stallo ricompreso fra anni ottanta e novanta e la riforma del titolo V della Costituzione che assegna specifiche competenze concorrenti Stato-Regioni in materia, il legislatore è intervenuto con una riforma di carattere speciale con il precipuo scopo di pervenire, fra l'altro, all'adeguamento della rete autostradale al mutato scenario dei trasporti delineatosi nel ventennio precedente<sup>95</sup>.

A tal fine, in particolare, con la L. 21 dicembre 2001, n. 443, è stata modificata la procedura di individuazione delle opere da realizzare, introducendo un nuovo strumento di programmazione di settore quale il Piano delle Infrastrutture Strategiche (PIS), la cui approvazione spetta al CIPE sulla base di una specifica attività di valutazione delle proposte, in rapporto alle risorse finanziarie disponibili.

Nell'esercizio di queste nuove facoltà, il CIPE, con deliberazione 21 dicembre 2001 n. 121, ha approvato il I Programma delle infrastrutture strategiche ove sono stati previsti, specifici investimenti anche per lo sviluppo della rete autostradale.

---

<sup>95</sup> Cfr. L. BENFRATELLO-A. IOZZI-P. VALBONESI, “Autostrade”, *Riv. Politica Economica*, 2006, pp. 329-364.

In questa prospettiva, anche il fine di porre fine a un nuovo potenziale contenzioso sorto in sede di revisione quinquennale in relazione ai valori del fattore X, con l'art. 21 del D.L. 24 dicembre 2003, n. 355, convertito in L. 27 febbraio 2004, n. 47, è approvato il IV atto aggiuntivo alla vigente convenzione di Autostrade per l'Italia (frattanto succeduta a Società Autostrade) ove sono stati dettagliati una serie di investimenti aggiuntivi.

A pochi anni di distanza, il quadro è però destinato a modificarsi ulteriormente.

***5. (segue). L'instabilità del sistema. La riforma "Di Pietro" del 2006 e la "controriforma" del 2008***

Negli ultimi anni si sono avuti nuovi interventi del legislatore tali da mettere in discussione l'assetto raggiunto nell'ambito del processo di privatizzazione delle concessionarie autostradali e, di conseguenza, introdurre nuovi rilevanti elementi di instabilità nel sistema.

Ciò, a testimonianza della perdurante attenzione dei decisori politici alle vicende del settore, è avvenuto soprattutto in concomitanza del cambio di legislatura. In pratica, contestualmente a ciascun avvicendamento delle maggioranze parlamentare, si è assistito a nuovi importanti rimaneggiamenti della normativa di settore, fino a delineare sostanzialmente l'assetto attuale.

Dapprima, nel 2006, su iniziativa del neo insediato ministro delle Infrastrutture Antonio Di Pietro <sup>96</sup>, è stata adottata una rilevante riforma che ha inciso significativamente la materia autostradale contribuendo all'incertezza che contraddistingue il settore<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Cfr. A. DI PIETRO, "Autostrade, Abertis e le norme sulle concessionarie", *Mercato Concorrenza Regole*, pp. 349-358

<sup>97</sup> L'incertezza generale è peraltro confermata da un episodio particolarmente significativo. Ancora nel 2006, come noto, il governo italiano si è opposto alla prospettata aggregazione tra Autostrade per l'Italia e l'omologa spagnola Abertis, riuscendo ad impedire l'ingresso di azionisti spagnoli nel capitale di principale società concessionaria autostradale italiana. Le motivazioni a giustificazione di detto intervento sono state molteplici.

Anzitutto è stata indicata una ragione economica, paventando il rischio di compromissione degli investimenti pattuiti a causa di una presunta scarsa solvibilità finanziaria del candidato - peraltro smentita dai dati relativi alla redditività della società (all'epoca dodicesima società in Europa per rapporto EBIT/fatturato) e dal rating finanziario internazionale (a quei tempi addirittura superiore a quello medio dello stesso gruppo Autostrade secondo S&P e Moody's).

In secondo luogo, è stato frapposto un ostacolo di tipo normativo, esibendo un insussistente divieto di rango regolamentare alla partecipazione di imprese operative nel settore delle costruzioni nei capitali di concessionari che sarebbe stato contenuto in un decreto del presidente del consiglio dei ministri atto a impedire l'ingresso di Abertis in quanto partecipata fra gli altri dalla società spagnola di costruzioni ACS-Dragados.

Al riguardo, è stata ipotizzata anche una possibile incompatibilità dell'iniziativa con la vigente normativa comunitaria antitrust. Però una simile evenienza è stata nettamente esclusa dalla competente Commissione europea guidata dal commissario Neelie Kroes che, a seguito dell'approfondita istruttoria prevista, non ha negato il suo placet all'operazione.

Perché, in realtà, le motivazioni erano squisitamente politiche. Alla compagine governativa capeggiata dall'onorevole Prodi – come peraltro a esponenti di tutto l'arco parlamentare – non andava giù che i vertici delle due società avessero elaborato un progetto di questa rilevanza per l'Italia, senza prima sondare e magari in qualche maniera coinvolgere l'esecutivo ma mettendolo davanti al fatto compiuto. Non che i manager di Autostrade e Abertis fossero legalmente tenuti a farlo (anzi: l'unica autorizzazione formalmente necessaria era quella per cui era stata diligentemente presentata richiesta alla Commissione europea), ma prudenza ed esperienza avrebbero dovuto spingere in questo senso, al fine di non incontrare intoppi governativi come era già accaduto negli altri avvicendamenti nell'azionariato di compagini di concessionarie autostradali quali per esempio la Autostrada Serenissima e la Milano-Serravalle. Ancora una volta, infatti, un malinteso preminente interesse pubblico fu ritenuto sufficiente per intralciare l'operazione italo-spagnola, contribuendo di fatto poi a far naufragare l'annunciata fusione in ragione della decorrenza dei termini entro cui, per ragioni fiscali, tale fusione. Cfr. C. SCARPA, "Lo strano caso di Autostrade-

In particolare, il governo, con l'art. 2, commi 82-90 del D.L. 3 ottobre 2006 n. 262 conv. in L. 24 novembre 2006 n. 286, ha introdotto un nuovo sistema incentrato sulla c.d. "convenzione unica".

Più precisamente, questa nuova misura legislativa, al fine di pervenire a una semplificazione del sistema, ha previsto che le concessionarie in concomitanza del primo aggiornamento del piano finanziario (ovvero della prima revisione della convenzione in essere), stipulino una nuova convenzione, in sostituzione della convenzione originaria e dei relativi atti aggiuntivi via via affiancatisi, dettando una disciplina più rigorosa dei rapporti concessori sotto diversi aspetti.

Nel dettaglio, la c.d. "convenzione unica" contiene una serie di nuove clausole in tema di allocazione dei rischi, remunerazione dei capitali investiti e modalità di adeguamento tariffario, vigilanza e regime sanzionatorio, aggiungendo anche nuovi obblighi per le società concessionarie, ivi compreso l'obbligo di attuare gli affidamenti di lavori, forniture e servizi nel rispetto del c.d. Vecchio Codice Appalti.

A destare maggiore perplessità non sono, tuttavia, detti nuovi obblighi ma la previsione dell'estinzione automatica del rapporto concessorio e il subentro di ANAS nelle posizioni attive e passive del concessionario, qualora questi non intenda sottoscrivere la convenzione unica o comunque detta convenzione non si perfezioni entro il termine previsto per fatto imputabile al concessionario.

---

Abertis", *Mercato Concorrenza Regole*, 1, aprile 2007, pp. 71-92; sul punto v. anche Carlo Stagnaro, "Autostrade-Abertis. Questo matrimonio s'ha da fare", *IBL Focus*, n. 24, 15 maggio 2006.

Il fatto che ai concessionari fosse sostanzialmente imposto unilateralmente un nuovo contratto è stato infatti valutato negativamente sotto il profilo del rispetto della libera circolazione di capitali dalla Commissione europea, che, per questa ragione, ha attivato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia<sup>98</sup>.

\* \* \*

Per superare i rilievi mossi in ambito europeo la disciplina delle concessioni autostradali è stata nuovamente modificata.

A seguito di un nuovo cambio di governo nel 2008 sono state introdotte altre importanti modifiche che, con lo scopo di porre rimedio alle censure rilevate dalla Commissione nell'ambito di una procedura di infrazione contro lo Stato italiano in relazione alla riforma del 2006, hanno cambiato nuovamente la disciplina dei rapporti delle società concessionarie con l'ente concedente ANAS.

In particolare, il legislatore, con l'art. 8 *duodecies* del D.L. 8 aprile 2008 n. 59 conv. in L. 6 giugno 2008, n. 101, ha sanato la vertenza in merito alla convenzione unica, cancellando la norma che prevedeva la decadenza automatica in caso di mancata sottoscrizione.

In tale contesto, sono peraltro stati approvati anche tutti gli schemi di convenzione già sottoscritti con il consenso delle concessionarie (in primis, Autostrade per l'Italia S.p.a.), anche a prescindere dalle

---

<sup>98</sup> In particolare, si tratta della procedura C(2006) 2006/2419.

valutazioni contrarie espresse dal CIPE, secondo un approccio che taluni osservatori economici hanno definito “contrattualistico puro”<sup>99</sup>.

Tuttavia, anche l'allora governo di centro-destra, perlopiù sensibile alle ragioni delle imprese operanti nel settore autostradale ha infatti tentato di modificare unilateralmente parte delle condizioni economiche costituenti il quadro entro il quale i concessionari si sono a loro tempo assunti determinati impegni finanziari e industriali per realizzare gli interventi programmati nei tempi e nei modi previsti dalle convenzioni siglate con ANAS. Nell'impellente necessità di reperire le risorse necessarie per fronteggiare l'incipiente crisi dei debiti sovrani sopraggiunta nell'estate del 2011, sono state riviste le percentuali di deducibilità fiscale degli accantonamenti. In particolare, con l'art. 23 commi 10-11 del D.L. 11 luglio 2011, n. 98 conv. in L. 15 luglio 2011, n. 111, è stata inserita la previsione di un tetto all'1 % della deducibilità degli accantonamenti per spese di ripristino o di sostituzione dei beni gratuitamente devolvibili e per spese di manutenzione, riparazione, ammodernamento e trasformazione.

La prima rilevante novità introdotta dalla manovra estiva è l'abbassamento del tetto di deducibilità degli accantonamenti per le spese di ripristino o di sostituzione dei beni gratuitamente devolvibili e per spese di manutenzione, riparazione, ammodernamento e trasformazione nel settore autostradale.

Precisamente, l'art. 23, c. 10, D.L. n. 98/2011 dispone che, per le sole imprese concessionarie di costruzione e gestione di autostrade e

---

<sup>99</sup> Cfr. BIANCARDI A. (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 413-419.

trafori, la percentuale massima di deducibilità degli accantonamenti, prevista all'art. 107, comma 2 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, sia pari all'1 % e non più al 5 % come per tutti gli altri concessionari di beni pubblici.

Tale norma, intervenendo sul regime di ammortamento dei concessionari autostradali, non ha inciso propriamente sull'impianto regolatorio, tuttavia ha avuto ugualmente un notevole impatto sull'equilibrio economico delle convenzioni autostradali in essere. Come rilevato dall'associazione degli stessi concessionari autostradali, una simile previsione in materia tributaria rischia di pregiudicare gli investimenti programmati a causa delle sue notevoli ripercussioni sui bilanci degli operatori<sup>100</sup>. A differenza dell'aumento dei canoni concessori disposto l'anno precedente, infatti, l'incremento del prelievo sui redditi delle società concessionarie derivante da tale modifica di regime non è affatto esiguo e non è stato ritenuto ragionevole.

Secondo stime governative<sup>101</sup>, le maggiori entrate previste sarebbero ammontate a ben 282 milioni di euro già a partire dal 2012, in considerazione del fatto che, ai sensi dell'art. 23, c. 11, D.L. n. 98/2011, il nuovo regime si applica a decorrere dal periodo d'imposta in corso alla

---

<sup>100</sup> AISCAT, attraverso il Presidente Fabrizio Palenzona ha espresso, a nome delle concessionarie autostradali, forti critiche sulla misura contenuta all'interno della manovra finanziaria che prevede un tetto dell'1% all'ammortamento fiscale dei beni in concessione. Il relativo comunicato è disponibile all'indirizzo web [http://www.aiscat.it/news\\_view.htm?ck=1&sub=2&idl=3&nome=news&nome\\_sub=archivio%202011&year=2011&cod\\_nws=734](http://www.aiscat.it/news_view.htm?ck=1&sub=2&idl=3&nome=news&nome_sub=archivio%202011&year=2011&cod_nws=734)

<sup>101</sup> Servizio studi della Camera dei deputati, 522/1/2 (7 ottobre 2011), Scheda di lettura D.L. 6 luglio 2011, n. 98 Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 - disponibile all'indirizzo web <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/D11098B.htm>



data di entrata in vigore del decreto legge in esame, espressamente in deroga a quanto sancito dall'art 3 dello Statuto del contribuente<sup>102</sup>.

È evidente che un imprevedibile sovraccarico fiscale di siffatta entità non possa non comportare, in sostanza, l'ennesima modifica unilaterale delle condizioni economiche costituenti il quadro entro il quale i concessionari si sono a loro tempo assunti determinati impegni finanziari e industriali per realizzare gli investimenti pattuiti nei tempi e nei modi previsti dalle convenzioni siglate con ANAS.

Il timore di un nuovo stallo infrastrutturale, in una congiuntura economica per giunta particolarmente sfavorevole, ha scongiurato peraltro un intervento ancora più impattante cancellato in sede di conversione sugli ammortamenti finanziari relativi ai beni gratuitamente devolvibili. La disciplina fiscale dell'ammortamento finanziario in proposito di conseguenza è rimasta pertanto quella contenuta all'art. 104 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Testo unico sulle imposte sui redditi).

Ma l'impressione data ai mercati e alle imprese ha inevitabilmente accresciuto per l'ennesima volta l'alea di fisiologica incertezza che circonda il comparto autostradale italiano.

La mutevolezza del quadro normativo, quasi ostaggio delle alterne maggioranze parlamentari, è divenuto così, a seguito dello sblocco delle

---

<sup>102</sup> In base all'art. 3 della legge 27 luglio, n. 212 del 2000, le norme tributarie -salve le disposizioni interpretative- non hanno effetto retroattivo e in particolare, relativamente ai tributi periodici, le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla di entrata in vigore delle disposizioni che lo prevedono.

opere consentito dalle privatizzazioni, il principale ostacolo allo sviluppo della rete autostradale italiana.

Rimosse le barriere all'ingresso riconducibili alla presenza dello Stato Imprenditore derivanti dai vincoli di bilancio pubblici, lo Stato, ora nella veste di legislatore, appare comunque rendere difficoltoso l'adeguamento infrastrutturale italiano. L'incertezza, se non un vero e proprio ostacolo, costituisce perlomeno una rilevante fonte di attrito.

***6. (segue). Il consolidamento del sistema del 2008 e gli ultimi recenti sviluppi.***

A differenza delle trasformazioni avutesi nel travagliato triennio 2006-2008, che hanno segnato pesantemente la struttura dell'impianto regolatorio del settore determinando un duplice capovolgimento nel giro di pochi mesi, gli ultimi recenti sviluppi hanno confermato, sostanzialmente, l'assetto preesistente senza impattare troppo sulle concessioni in essere fino all'istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Le novità introdotte nell'ultimo anno invece non hanno intaccato le fondamenta del sistema ma, al mero fine di ridurre i trasferimenti statali ad ANAS in un'ottica generale di contenimento delle spese, hanno prevalentemente inerito alle modalità e alla consistenza del finanziamento dell'ente concedente preposto all'attività di controllo e vigilanza sui concessionari, aumentando comunque l'instabilità nel settore. Nello specifico, si tratta, da una parte, del pedaggiamento della

rete autostradale ANAS (la cui attuazione è stata annullata dal giudice amministrativo) e, dall'altra, dell'aumento dei canoni di concessione che sono disposti dall'art. 15 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 convertito in L. 30 luglio 2010, n. 122 e in parte modificato dal L. 5 agosto 2010, n. 125.

L'unica modifica rilevante della disciplina sulle concessioni riguarda esclusivamente la tratta dell'autostrada del Brennero, con riferimento alla quale la medesima manovra estiva ha dettato in prossimità della scadenza una normativa specifica per l'affidamento derogatoria rispetto a quella generale contenuta nel c.d. codice dei contratti pubblici. L'art. 47 prevede, infatti, nelle sue grandi linee, una peculiare procedura per l'assegnazione tramite gara della gestione del citato tracciato autostradale, ponendo in capo ai ministeri dei Trasporti e dell'Economia e delle Finanze d'intesa tra loro il compito di stabilire i criteri per determinare il contenuto delle clausole del bando secondo indicazioni destinate a essere applicate soltanto in questa fattispecie particolare.

a) Il pedaggiamento della rete autostradale ANAS

La principale innovazione contenuta nel D.L. n. 78/2010 recante *“misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”* è rappresentata dall'introduzione del pedaggiamento con riferimento alle autostrade e ai raccordi autostradali la cui gestione non è affidata a terzi ma curata da ANAS direttamente come nel caso della autostrada Salerno-Reggio Calabria e del Grande raccordo anulare di Roma.

Segnatamente l'art 15, c. 1 del decreto ultimo citato, così come risultante dalle modifiche apportate dal D.L. n. 125/2010, prevede

l'applicazione entro il 30 aprile 2011 del pedaggio sulle tratte gestite direttamente dall'ANAS, secondo criteri e modalità stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze tenendo conto in particolare dei costi di investimento e di manutenzione straordinaria e dei costi ordinari di gestione.

Inoltre, in via transitoria, per il periodo intercorrente fra l'entrata in vigore del decreto e l'entrata a regime del pedaggiamento (che necessita della costruzione di apposite stazioni di esazione), l'art. 15 c. 2 ha previsto l'applicazione di una maggiorazione tariffaria forfettaria (pari a 1 euro per le auto e a 2 euro per i camion) da corrispondersi presso i caselli collocati in coincidenza con le interconnessioni delle tratte in concessione a pagamento con le autostrade e i raccordi ANAS ogni qualvolta questa non comporti un incremento superiore al 25 % del pedaggio altrimenti dovuto.

Il regolamento attuativo di tale disposizione transitoria<sup>103</sup> che individua i caselli interconnessi interessati dall'aumento ai fini transitori, tuttavia, è stato impugnato davanti al TAR Lazio che lo ha dichiarato illegittimo con sentenza confermata dal Consiglio di stato, ritenendo le disposizioni particolari e concrete del decreto in contrasto con la nozione e la natura normative della tariffa.

Secondo la giustizia amministrativa, infatti, *“la tariffa [...] è dovuta per la fruizione di un servizio a domanda individuale, secondo il principio del “beneficio”, in ragione del quale il pagamento è dovuto da chi riceve l'utilità”* mentre in questo caso *“non sussisterebbe la necessaria ed imprescindibile corrispondenza*

---

<sup>103</sup> D.P.C.M. 25 giugno 2010

*tra chi è tenuto al pagamento del pedaggio e quanti utilizzano la tratta di strada interessata dal pagamento”<sup>104</sup>.*

Tuttavia la maggiorazione legislativamente prevista non risulta essere stata nei fatti inapplicata.

b) L’aumento dei canoni di concessione

Oltre al pedaggiamento della rete autostradale ANAS, la manovra estiva del 2010 ha introdotto un aumento del canone di concessione che i concessionari corrispondono ad ANAS con cadenza annuale.

In particolare, l’art. 15 c. 4-5 del D.L. n. 78/2010 ha disposto l’integrazione di quanto dovuto a titolo di canone con un “*importo, calcolato sulla percorrenza chilometrica, pari a: a) 1 millesimo di euro a chilometro per le classi di pedaggio A e B e a 3 millesimi di euro a chilometro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5 a decorrere dal primo giorno del secondo mese successivo a quello di entrata in vigore del presente comma; b) 2 millesimi di euro a chilometro per le classi di pedaggio A e B e a 6 millesimi di euro a chilometro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5 a decorrere dal 1° gennaio 2011*” prevedendo che le somme così ottenute siano sottratte a quanto dovuto dallo Stato ad ANAS a titolo di corrispettivo del contratto di programma-parte servizi.

Si tratta evidentemente di un incremento non programmato e dunque imprevisto per gli operatori, in grado potenzialmente di comportare almeno dal punto di vista teorico un’ingiustificata modifica unilaterale dei termini delle concessioni in essere tra ANAS e i singoli gestori.

---

<sup>104</sup> TAR Lazio, 21 febbraio 2011, n. 1576

La sua consistenza è apparsa tuttavia talmente esigua da farlo ritenere *“ragionevole, considerati gli abbondanti benefici di cui le concessionarie hanno goduto negli anni recenti, tra prolungamenti delle concessioni e adeguamenti tariffari secondo regole via via più generose”*<sup>105</sup>.

Tant'è vero che non risulta che questa misura abbia sollevato particolari proteste da parte dei concessionari, i quali hanno comunque potuto agevolmente riversare sugli utenti l'onere dell'aumento del canone concessorio tramite l'integrazione chilometrica programmata a far data dal 1 gennaio 2011 in occasione del primo adeguamento tariffario utile<sup>106</sup>.

c) La gara per l'autostrada del Brennero

La terza misura del D.L. n. 78/2010 incidente sulla disciplina del comparto non ha portata generale ma riguarda soltanto l'autostrada del Brennero e, specificatamente la disciplina dell'affidamento del suo esercizio a seguito della prossima scadenza della concessione attualmente in essere prevista per l'aprile del 2014.

All'art. 47 del citato decreto legge infatti è contenuta una serie di norme sulle modalità della gara cui ANAS dovrà attenersi in quanto ente concedente competente in materia di nuove concessioni autostradali.

In particolare, è stabilito un termine (il 31 dicembre 2010) entro il

---

<sup>105</sup> In questi termini si è espresso l'economista Andrea Boitani in un suo commento al provvedimento apparso sul sito web *lavoce.info*. Il commento BOITANI A., “Pedaggi autostradali” è disponibile on line al seguente indirizzo [http://www.lavoce.info/articoli/-infrastrutture\\_trasporti/pagina1001750.html](http://www.lavoce.info/articoli/-infrastrutture_trasporti/pagina1001750.html)

<sup>106</sup> Sul punto v. comunicato di Autostrade per l'Italia del 30 dicembre 2010 [http://www.autostrade.it/comunicati/comunicato\\_dettaglio.jsp?initPos=5&id=CA83E3E842DB0974C12578090060F102](http://www.autostrade.it/comunicati/comunicato_dettaglio.jsp?initPos=5&id=CA83E3E842DB0974C12578090060F102)

quale ANAS S.p.a. sarebbe stata tenuta a provvedere a pubblicare il bando di gara per l'affidamento della concessione di costruzione e gestione dell'autostrada del Brennero, conformemente alle direttive impartite in ordine ai suoi contenuti dal regolamento attuativo emanato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti d'intesa col Ministero dell'economia e della finanza relativamente a valore della concessione, modalità di pagamento quote minime di accantonamento al fondo per la realizzazione del nuovo tunnel ferroviario del Brennero<sup>107</sup>.

\* \* \*

Dopo un biennio di generale consolidamento del sistema delineatosi nel 2008, si sono registrati per il 2011 nuovi importanti cambiamenti di assetto che, pur comportando limitati effetti sostanziali sui rapporti esistenti fra società concessionarie ed ente concedente, hanno mutato ancora una volta in maniera consistente il contesto normativo in cui questi rapporti si sviluppano e di nuovi se ne costituiscono.

Dopo le trasformazioni verificatesi fra il 2006 e il 2008, che hanno avuto un forte impatto sulle concessioni autostradali in essere tanto da provocare la sottoscrizione di nuove convenzioni costruite su diversi sistemi di tariffazione, l'impianto regolatorio autostradale è rimasto

---

<sup>107</sup> Tale disposizione ha suscitato perplessità per tre ordini di ragioni che, pur senza essere riconducibili a dirette lesioni dei principi di concorrenza, finiscono con l'originare fenomeni distorsivi alterando le normali dinamiche di mercato. Di questo avviso è il Prof. Giorgio Ragazzi, che tradizionalmente sostiene l'opportunità di non procedere ad alcun nuovo affidamento delle concessioni in scadenza ma del passaggio alla gestione pubblica di ANAS S.p.a. la quale provvederebbe a manutenzione ed esazione pedaggi tramite imprese appaltatrici. V. RAGAZZI G., "L'Autobrennero, una concessione generosa", in *lavoce.info*, disponibile *on line* al seguente indirizzo <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001777.html>

pressoché inalterato fino al 2011. Come sopra accennato, le modifiche apportate nel 2009 e nel 2010 si sono limitate a interventi minimi relativi ad aggiornamenti dei canoni di concessione e delle tariffe agli utenti, ma nel 2011 il legislatore è tornato a occuparsi del comparto autostradale con riforme di sistema.

Per la precisione, le misure legislative a intervenire sul quadro normativo vigente hanno riguardato sia la regolazione del settore sia, più in generale, la disciplina in tema di affidamento di contratti pubblici. Si è trattato di misure volte, a riordinare la normativa in tema di concessioni autostradali, ridefinendo il quadro delle funzioni e delle competenze in materia di gestione di strade ed autostrade di interesse nazionale e semplificando l'*iter* di affidamento e la procedura di revisione e aggiornamento delle convenzioni.

In primo luogo, nell'ambito della stessa manovra estiva che ha ribassato il limite alla deducibilità degli accantonamenti per i concessionari di autostrade e trafori ai fini della determinazione del reddito d'impresa, è stato dato un nuovo assetto ad ANAS.

In base a quanto disposto dall'art. 36 del D.L. n. 98/2011, ad ANAS sono stati lasciati esclusivamente i compiti di gestione della rete stradale di interesse nazionale e di alcuni tracciati autostradali, mentre il ruolo di ente concedente è stato affidato alla costituenda "*Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali*" dipendente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In buona sostanza, tale disposizione ha previsto la trasformazione di ANAS in società *in house* del Ministero delle infrastrutture e dei



trasporti deputata alla costruzione e gestione delle strade e delle autostrade statali e il contestuale trasferimento delle funzioni di concedente in capo all'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali istituenda presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sottoposta al potere di indirizzo, di vigilanza e controllo di tale ministero oltre che del Ministero dell'economia e delle finanze.

In questa prospettiva, a detta Agenzia sono affidati una serie di compiti ed attività in tema di programmazione infrastrutturale, rilascio delle concessioni, approvazione dei progetti, regolazione tariffaria e verifica del rispetto delle convenzioni<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Segnatamente, la norma in esame prevede che: *“L'Agenzia, anche avvalendosi di Anas s.p.a., svolge i seguenti compiti e attività ferme restando le competenze e le procedure previste a legislazione vigente per l'approvazione di contratti di programma nonché di atti convenzionali e di regolazione tariffaria nel settore autostradale e nei limiti delle risorse disponibili agli specifici scopi:*

*a) proposta di programmazione della costruzione di nuove strade statali, della costruzione di nuove autostrade, in concessione ovvero in affidamento diretto ad Anas s.p.a. a condizione che non comporti effetti negativi sulla finanza pubblica, nonché, subordinatamente alla medesima condizione, di affidamento diretto a tale società della concessione di gestione di autostrade per le quali la concessione sia in scadenza ovvero revocata;*

*b) quale amministrazione concedente:*

*1) selezione dei concessionari autostradali e relativa aggiudicazione;*

*2) vigilanza e controllo sui concessionari autostradali, inclusa la vigilanza sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e il controllo della gestione delle autostrade il cui esercizio è dato in concessione;*

*3) affidamento diretto ad Anas s.p.a., alla condizione di cui alla lettera a), delle concessioni, in scadenza o revocate, per la gestione di autostrade, ovvero delle concessioni per la costruzione e gestione di nuove autostrade, con convenzione da approvarsi con decreto del Ministro dell'infrastruttura e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;*

*4) si avvale, nell'espletamento delle proprie funzioni, delle società miste regionali Autostrade del Lazio s.p.a., Autostrade del Molise s.p.a., Concessioni Autostradali Lombarde s.p.a. e Concessioni Autostradali Piemontesi s.p.a., relativamente alle infrastrutture autostradali, assentite o da assentire in concessione, di rilevanza regionale;*

In capo ad ANAS S.p.A. restano i compiti operativi propri di società affidataria diretta della costruzione e gestione della rete stradale d'interesse nazionale e di alcune tratte della rete autostradale<sup>109</sup>.

Inoltre, nell'ambito del riordino di ANAS, è stata prevista la cessione delle partecipazioni detenute in società costituite con le Regioni aventi il ruolo di concedenti. In un primo momento la cessione è stata prevista nella forma dell'attribuzione gratuita al Ministero dell'economia, ma successivamente in sede di conversione tale previsione è stata modificata nel senso di prevedere il trasferimento in favore di

---

*c) approvazione dei progetti relativi ai lavori inerenti la rete stradale ed autostradale di interesse nazionale, che equivale a dichiarazione di pubblica utilità ed urgenza ai fini dell'applicazione delle leggi in materia di espropriazione per pubblica utilità;*

*d) proposta di programmazione del progressivo miglioramento ed adeguamento della rete delle strade e delle autostrade statali e della relativa segnaletica;*

*e) proposta in ordine alla regolazione e variazioni tariffarie per le concessioni autostradali;*

*f) attuazione delle leggi e dei regolamenti concernenti la tutela del patrimonio delle strade e delle autostrade statali, nonché la tutela del traffico e della segnaletica; adozione i provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico sulle strade ed autostrade medesime; esercizio, per le strade statali ed autostrade ad essa affidate, dei diritti ed dei poteri attribuiti all'ente proprietario;*

*g) effettuazione e partecipazione a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traffico e circolazione;*

*h) effettuazione, a pagamento, di consulenze e progettazioni per conto di altre amministrazioni od enti italiani e stranieri."*

<sup>109</sup> Precisamente, a seguito del riordino, "Anas s.p.a. provvede, nel limite delle risorse disponibili e nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, esclusivamente a:

*a) costruire e gestire le strade, ivi incluse quelle sottoposte a pedaggio, e le autostrade statali, anche per effetto di subentro ai sensi del precedente comma 2, lettere a) e b) incassandone tutte le entrate relative al loro utilizzo, nonché alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria;*

*b) realizzare il progressivo miglioramento ed adeguamento della rete delle strade e delle autostrade statali e della relativa segnaletica;*

*c) curare l'acquisto, la costruzione, la conservazione, il miglioramento e l'incremento dei beni mobili ed immobili destinati al servizio delle strade e delle autostrade statali;*

*d) espletare, mediante il proprio personale, i compiti di cui al comma 3 dell'articolo 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e dell'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495" (art. 36, c. 3, d.l. n. 98/2011 conv. in l. n. 111/2011).*

Fintecna S.p.A. che però non si è mai attuato<sup>110</sup>.

Come, del resto, inattuata è stata la previsione dell'istituzione dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, che, a causa della mancata adozione del suo statuto entro il 30 settembre 2012, è stata soppressa, con conseguente trasferimento delle attività e dei compiti ad essa affidati in capo al MIT ai sensi dell'art. 11 comma 5 del D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, conv. in L. 24 febbraio 2012, n. 14.

Su altro fronte, con il c.d. Decreto Salva Italia, l'esecutivo tecnico guidato da Mario Monti ha adottato una serie di misure finalizzate allo sviluppo infrastrutturale. Le misure in questione, contenute al capo IV del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in L. 22 dicembre 2011, n. 214 hanno introdotto, per quanto qui interessa, delle modifiche alla disciplina del *project financing* per velocizzare l'*iter* di approvazione delle opere ritenute di interesse strategico (art. 41) e attrarre i capitali privati (art. 42), un limite massimo di 50 anni per la durata delle concessioni di opere pubbliche (art. 42, c. 4) e uno snellimento della procedura di revisione e aggiornamento delle convenzioni autostradali (art. 43).

Sotto l'aspetto della regolazione in senso proprio, invece, lo stesso c.d. Decreto Salva Italia ha previsto un alleggerimento e una semplificazione della procedura di revisione e aggiornamento delle convenzioni autostradali, attraverso la definizione di due procedimenti articolati in fasi scadenze da termini di trenta giorni differenziati a

---

<sup>110</sup> La disposizione è stata abrogata per effetto dell'art. 34, comma 14, lett. b) del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 conv. in L. 17 dicembre 2012 n. 221. Da ultimo è stato preferito il passaggio "in blocco" di ANAS al gruppo Ferrovie dello Stato tramite conferimento dell'intera partecipazione detenuta dal MEF. Tale passaggio, previsto dall'art. 49 del D.L. 24 aprile 2017, n. 50 conv. in L. 21 giugno 2017 n. 96, è stato perfezionato il 29 dicembre 2017.

seconda che gli adeguamenti proposti comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica o meno.

In particolare, l'art. 43 c. 1 del D.L. n. 201/2011, nel primo caso, dispone che le proposte di revisione e aggiornamento siano sottoposti al parere del CIPE, che, sentito il NARS, deve pronunciarsi entro trenta giorni dalla richiesta, e successivamente siano approvate con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze entro trenta giorni dalla trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'Amministrazione concedente.

In assenza di ripercussioni su piano degli investimenti e aspetti di carattere regolatorio, invece, il successivo art. 43 c. 2 del D.L. n. 201/2011, dispone che il decreto di approvazione avvenga nel medesimo termine di 30 giorni dalla trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'Amministrazione concedente, senza il preliminare rilascio di proprio parere da parte del CIPE.

Nel complesso tali modifiche sono state salutate favorevolmente dalla dottrina che, dandone una valutazione complessiva, ha apprezzato la logica *“diversa da quella seguita in precedenza: non più quella emergenziale delle deroghe, dei commissari straordinari e delle iniziative volte unicamente a ridurre i costi e i contributi pubblici, ma quella ordinaria della rivisitazione puntuale del settore [...]”*<sup>111</sup>.

Anche questo assetto, come si vedrà nel prosieguo è stato tuttavia parzialmente superato con l'assegnazione di competenze nel settore

---

<sup>111</sup> Cfr. TONETTI A., “Il rilancio delle infrastrutture: il ritorno delle misure ordinamentali”, in *Il giornale di diritto amministrativo*, 3/2012, p. 255.

autostradale alla neoistituita Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Nel contesto del c.d. Decreto Salva Italia, è stata prevista anche l'istituzione di un'Autorità amministrativa indipendente preposta alla regolazione del settore dei trasporti nelle cui competenze in un primo momento non è stato ricompreso anche il comparto autostradale<sup>112</sup>.

Le competenze della costituenda *Authority* dei trasporti, infatti, sono state estese al comparto in esame soltanto nel 2012 con art. 36 del D.L. 24 gennaio 2012 n. 1 conv. in L. 24 marzo 2012 n. 27.

Nel prossimo e ultimo capitolo, si cercherà di ricostruire l'assetto attuale della *governance* autostradale a seguito delle ultime modifiche intervenute.

---

<sup>112</sup> Al riguardo perplessità sono state espresse dall'economista Boitani secondo cui *“Pochi possono credere che le concessioni (magari per trenta o quaranta anni) siano un contratto completo, che non richieda interventi regolatori in corso di durata per limitare gli extra-profitti che si possono creare da una parte o compensare le perdite da un'altra.”* Al riguardo v. BOITANI A., *“Come trasportare in salvo l'Italia”*, su *lavoce.info* disponibile all'indirizzo web [http://www.lavoce.info/articoli/-infrastrutture\\_trasporti/pagina1002760.html](http://www.lavoce.info/articoli/-infrastrutture_trasporti/pagina1002760.html)



## Capitolo IV

# L'ATTUALE GOVERNANCE AUTOSTRADALE

### SOMMARIO

1. Premessa. Perdurante eterogeneità dell'attuale sistema di governance delle infrastrutture autostradali. – 2. (segue) La programmazione infrastrutturale. In particolare il superamento della c.d. Legge Obiettivo e l'individuazione delle opere realizzare nel c.d. Nuovo Codice Appalti. – 3. (segue) l'affidamento della realizzazione e della gestione delle autostrade a privati tramite gara e attraverso la c.d. finanza di progetto o a società pubbliche tramite affidamento diretto in house 4. La regolazione dei rapporti con i concessionari. I compiti dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti ed il ruolo dei concedenti. 5. (segue) metodo di tariffazione. 6. (segue) vigilanza sul rispetto delle convenzioni e dei protocolli aggiuntivi. 7. (segue) In particolare, la disciplina delle modifiche dei contratti di concessione e le correlate ipotesi di proroga dei termini di scadenza nel c.d. Nuovo Codice Appalti. 8. La natura del concessionario autostradale e gli obblighi di evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori nel c.d. Nuovo Codice appalti

### ***1. Premessa. Perdurante eterogeneità dell'attuale sistema di governance delle infrastrutture autostradali.***

L'attuale sistema di *governance* delle infrastrutture autostradali è caratterizzato da una perdurante eterogeneità.

Anche dopo il riassetto della normativa di settore avvenuto nell'ultimo decennio come sommariamente ricostruito negli ultimi

paragrafi del precedente capitolo, la disciplina di settore non risulta ancora portata a una sua unità e coerenza, sotto molteplici profili.

In particolare, si osserva che, se per quanto riguarda la fase programmatica e localizzativa delle nuove opere la normativa appare sostanzialmente giunta a soluzioni univoche nei termini auspicati da gran parte della dottrina e degli operatori, lo stesso non può dirsi con riferimento alla gestione dei rapporti con i concessionari.

Come si vedrà più diffusamente nel prosieguo, la programmazione infrastrutturale e la conseguente localizzazione degli interventi specifici nel settore autostradale (insieme all'affidamento delle nuove concessioni tramite finanza di progetto) trovano oggi una disciplina unitaria nel c.d. Nuovo Codice Appalti.

La gestione dei rapporti con i concessionari, invece, è, fatti salvi specifici aspetti, ancora demandata, per la maggior parte, alla disciplina dei singoli strumenti convenzionali di riferimento che, per effetto della stratificazione normativa sopra analizzata, risultano spesso tra loro assai diversi.

Il nuovo quadro regolatorio imperniato sull'Autorità di Regolazione dei Trasporti, per come oggi delineato dal legislatore, infatti, riguarda, almeno in linea di principio, esclusivamente le nuove concessioni autostradali e gli eventuali investimenti aggiuntivi non previsti dalle concessioni autostradali già in essere.

In buona sostanza, le funzioni assegnate all'Autorità di Regolazione dei Trasporti in materia autostradale sono circoscritte a attività propedeutiche al rilascio di nuove concessioni in tema di tariffe, schemi



di concessione e di bando, dimensionamento dei lotti di gara, non residuando in capo all'ente di recente istituzione competenze con riguardo alle concessioni già in essere. Come lamentato anche dal Presidente della stessa *Authority* dei trasporti nell'ambito dell'indagine conoscitiva dedicata dal Parlamento all'indagine del settore, infatti, si tratta esclusivamente di compiti di regolazione *ex ante* da svolgersi in vista dell'affidamento e non – cosa che peraltro avviene ormai da tempo altrove – di compiti di controllo *ex post*<sup>113</sup>.

Del resto, le funzioni di vigilanza sulle gestioni autostradali e, in particolare, sul rispetto degli obblighi gravanti sul concessionario sono, al momento, ancora concentrate in capo al concedente, che le esercita fondamentalmente quale controparte contrattuale e, di conseguenza, nei limiti delle prerogative ad esso riconosciute in sede convenzionale.

## ***2. (segue) La programmazione infrastrutturale. In particolare il superamento della c.d. Legge Obiettivo e l'individuazione delle opere realizzare nel c.d. Nuovo Codice Appalti.***

Prima di passare a esaminare la disciplina dei rapporti concessori è opportuno, ai fini dell'obiettivo di fornire un inquadramento generale

---

<sup>113</sup> Il riferimento a quanto affermato dal Presidente dell'ART Andrea Camanzi durante la seduta della commissione VIII – Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati di martedì 5 maggio 2015 con riferimento alle esperienze inglese e francese: “Entrambi i modelli citati prevedono che il regolatore eserciti, fra l'altro, funzioni di monitoraggio e controllo sui contratti di concessione in corso di validità, ivi compresa la vigilanza sulla applicazione del regime tariffario cui è riconducibile ogni singola concessione. Fatte salve le prerogative del concedente, riteniamo che tali competenze dovrebbero essere espressamente attribuite anche alla Autorità di regolazione dei trasporti.”

della disciplina giuridica delle autostrade, occorre premettere un disamina della normativa generale in tema di programmazione applicabile anche a questa specifica categoria di infrastrutture<sup>114</sup>.

La programmazione infrastrutturale nel settore autostradale, infatti, si trova oggi disciplinata nel c.d. Nuovo Codice Appalti.

L'art. 201, unitamente alle altre disposizioni della parte V, detta una nuova disciplina della pianificazione e della programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese.

A fronte delle criticità evidenziate nel comparto infrastrutturale sia sul piano giuridico che sul piano operativo negli ultimi anni, tale disposizione, in attuazione di quanto previsto all'art. 1 c. 1, lett. sss) della legge 28 gennaio 2016, n. 11 ("Legge Delega Nuovo Codice Appalti"), concorre al perseguimento dell'obiettivo del superamento del previgente assetto normativo basato sulla disciplina introdotta dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 ("Legge Obiettivo") - nonché dal relativo decreto attuativo di cui al D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190 - e successivamente recepita nel capo IV del titolo II della parte II del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 ("Vecchio Codice Appalti").

Tale disposizione introduce rilevanti elementi di novità, riconducendo l'individuazione degli interventi infrastrutturali, in precedenza rimessa a uno specifico strumento derogatorio, agli ordinari strumenti di pianificazione e programmazione di settore elaborati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ("MIT").

---

<sup>114</sup> Sul punto, ci si permette un richiamo delle considerazioni già svolte in precedenza e qui rielaborate e sviluppate. Cfr. VEDASCHI A. – CEFFALO L., "commento art. 201", *Codice dei Contratti Pubblici*, Piacenza, 2017

Più precisamente, il comma 1 della disposizione esaminata demanda l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti definiti prioritari per lo sviluppo del Paese ai seguenti strumenti di pianificazione e programmazione:

- a) il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (“PGTL”);
- b) il Documento Pluriennale di Pianificazione (“DPP”).

Il PGTL è un documento di pianificazione settoriale con il quale il Governo, sulla base di un'analisi della situazione esistente, definisce il quadro di insieme degli obiettivi e delle strategie (in una parola: gli indirizzi) della politica dei trasporti di livello nazionale<sup>115</sup>.

Più nel dettaglio, quanto al contenuto, il comma 2 dell'articolo in commento stabilisce espressamente che tale documento debba indicare le linee strategiche delle politiche in materia di *i)* mobilità (sia di merci che di persone) e *ii)* sviluppo infrastrutturale.

Dal punto di vista procedurale, lo stesso comma prevede, inoltre, che il PGTL debba essere adottato, con cadenza triennale, nella forma di decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del MIT, previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (“CIPE”).

---

<sup>115</sup> Al riguardo, va sottolineato che non si tratta di uno strumento del tutto nuovo ma già previsto dalla L. 15 giugno 1984, n. 245, con lo scopo di assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti nonché di coordinare ed armonizzare l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali nel settore. Il primo Piano generale dei trasporti risale, infatti, al 1986 ed è stato poi aggiornato nel 1991, come previsto dalla sua legge istitutiva. Un secondo piano è stato successivamente approvato, con DPR del 14 marzo 2001, con l'odierna denominazione di Piano Generale dei Trasporti e della Logistica.

Sempre con riguardo all'*iter* amministrativo di adozione, al fine di assicurare il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali nonché la partecipazione del Parlamento, è poi disposto che l'approvazione del PGTL da parte del Consiglio dei Ministri intervenga soltanto una volta che sia acquisito il parere della Conferenza unificata e siano sentite le Commissioni parlamentari competenti.

Il DPP qui in rilievo, invece, è un documento di programmazione degli investimenti pubblici con il quale il Governo, a partire dal PGTL, individua le azioni da perseguire in concreto nel comparto infrastrutturale compatibilmente alle risorse disponibili<sup>116</sup>.

Sotto il profilo oggettivo, il comma 3 della disposizione in esame specifica che tale documento debba contenere l'elenco degli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica ritenuti meritevoli di finanziamento da realizzarsi in coerenza con il PGTL, tenuto conto dei piani operativi definiti dalla Cabina di regia per la programmazione del Fondo sviluppo e coesione di cui all'art. 1, c. 703, lett. c), della L. 23 dicembre 2014, n. 190<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> In proposito, analogamente a quanto riferito con riguardo al PGTL, va rilevato che il DPP non rappresenta un nuovo strumento di programmazione. Trattasi, infatti, di un atto fondamentale di programmazione istituito dal D.Lgs. 29 dicembre 2011, n. 228 in attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche.

<sup>117</sup> La cabina di regia *de qua* è stata recentemente costituita con D.P.C.M. del 25 febbraio 2016, pubblicato in (GU Serie Generale n.67 del 21-3-2016). Essa è individuata quale “*sede di confronto tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nonché le Città metropolitane, per la definizione dei piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, recanti l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, la relativa stima finanziaria, i soggetti attuatori a livello nazionale e regionale, i tempi di attuazione e le modalità di monitoraggio, nonché l'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020, in coerenza con l'analoga articolazione dello stanziamento deciso per ogni area tematica nazionale*”.

Per quanto attiene alla procedura di approvazione, il successivo comma 4, al fine di assicurare il coordinamento e la coerenza della normativa in materia, opera una serie di rinvii normativi ad altre disposizioni già esistenti, quali precisamente:

- l'art. 10, c. 8 della L. n. 31 dicembre 2009, n. 196 il quale, in buona sostanza, prevede che tale documento venga predisposto annualmente dal MIT come allegato al Documento di Economia e Finanza ("DEF");

- l'art. 2, c. 5, D.Lgs. 29 dicembre 2011, n. 228, attuazione dell'art. 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della L. 31 dicembre 2009, n. 196, che articola *iter* e tempistiche per l'adozione dei documenti pluriennali di pianificazione in generale, fissando al 31 ottobre dell'anno precedente al triennio di riferimento il termine entro il quale, previa positiva conclusione dell'istruttoria da parte del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, tali documenti devono essere trasmessi al CIPE per la loro approvazione, fatta salva la possibilità che sia lo stesso ministero proponente a provvedere all'approvazione qualora il CIPE medesimo non deliberi entro la seconda riunione utile;

- l'art. 2, c. 6, D.Lgs. n. 228/2011, ai sensi del quale lo stesso ministero competente è tenuto a trasmettere al CIPE una relazione sullo stato di attuazione del DPP entro il 31 dicembre di ogni anno.

A differenza di quanto previsto per il PGTL, con riguardo al DPP, non è disposto che, preliminarmente all'approvazione, siano sentite le Commissioni parlamentari competenti: il citato comma 4 prevede, infatti, che sia sentita soltanto la Conferenza unificata.

Nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, il coinvolgimento degli enti territoriali in fase di predisposizione di DPP è, però, in questo caso, assicurato, oltre che dalla funzione consultiva attribuita alla Conferenza unificata, anche dalla funzione propositiva loro singolarmente riconosciuta.

Segnatamente, in un'ottica concertativa, il comma 5 della disposizione in esame prevede che Regioni, Province autonome, Città Metropolitane e gli altri enti competenti possono trasmettere al MIT proposte di interventi infrastrutturali, dando priorità alle opere già avviate e non ancora terminate. Al riguardo è precisato che tali proposte debbono comprendere un progetto di fattibilità avente le seguenti caratteristiche: i) redazione secondo le modalità determinate nell'emanando decreto attuativo dell'art. 23, c. 3 del Nuovo Codice Appalti e ii) corredo della documentazione indicata dalle linee guida standardizzate per la valutazione degli investimenti di cui all'art. 8 del D.Lgs. n. 228/2011.

Una volta ricevute le proposte, il MIT è, quindi, chiamato a verificare la correttezza della valutazione effettuata *ex ante* dai proponenti, nonché la coerenza degli interventi con il vigente PGTL e, ove ne rinvenga il carattere prioritario, a provvedere a loro inserimento nel DPP.

Il MIT non riveste un ruolo rilevante soltanto nella fase iniziale di programmazione, ma anche nella fase attuativa degli interventi.

Il comma 6 attribuisce al MIT il compito di predisporre, con cadenza annuale, una relazione sullo stato di avanzamento degli interventi da approvarsi come allegato al DEF. In questa prospettiva, lo

stesso comma 6, prevede che gli enti aggiudicatori, entro 30 giorni dall'approvazione del progetto definitivo dell'intervento di propria competenza, provvedano a trasmettere al MIT una scheda di sintesi recante informazioni su costi, tempi e caratteristiche tecniche nonché eventuali variazioni rispetto al progetto di fattibilità vagliato in precedenza ai fini dell'inserimento nel DPP.

Tale attività di monitoraggio degli interventi deve ritenersi funzionale all'aggiornamento annuale del DPP.

Il comma 10 prescrive, infatti, che il MIT, in sede di redazione di ogni nuovo DPP, provveda alla revisione degli interventi inclusi nel DPP precedente, valutandone il reinserimento in considerazione dei seguenti presupposti: *i)* la permanenza dell'interesse pubblico alla sua realizzazione e *ii)* la fattibilità economico finanziaria. In particolare, lo stesso comma stabilisce che il MIT, nel valutare il reinserimento degli interventi, tenga conto delle opere per le quali non sia stata avviata la realizzazione, con riferimento ad una parte significativa, ovvero per le quali i costi indicati nel progetto esecutivo superino i costi indicati nel progetto di fattibilità per una percentuale maggiore al 20 %.

Ulteriori modifiche, ove necessarie, sono comunque ammesse anche al di fuori dell'ordinario aggiornamento annuale.

Nell'ultimo periodo, il comma 10 stabilisce, in proposito, che il MIT, con la medesima procedura prevista per l'approvazione periodica del documento, possa eventualmente proporre inserimenti ovvero espunzioni di opere, in ricorrenza di fattori eccezionali o comunque imprevedibili o non preventivati al momento della redazione del DPP.

La disposizione in commento reca, infine, un'articolata disciplina transitoria destinata, in quanto tale, ad avere rilievo soltanto in sede di prima applicazione.

In particolare, con riferimento al primo DPP, il comma 7 prescrive che tale documento debba contenere, oltre a quanto disposto a regime dal comma 3, anche le indicazioni circa lo stato procedurale, fisico e finanziario di ciascun intervento inserito, con conseguente salvaguardia dei termini, e degli adempimenti già effettuati.

La possibilità di inserirvi nuovi interventi, diversi e ulteriori rispetto a quelli già previsti è, invece, subordinata, dal successivo comma 8, all'avvenuta adozione del nuovo PGTL.

A completamento, al fine di evitare vuoti di programmazione, il comma 9 stabilisce infine che, fino all'approvazione del primo DPP, restano fermi gli interventi di cui agli strumenti di pianificazione e programmazione e i piani, comunque denominati, già approvati secondo le procedure vigenti alla data di entrata in vigore del Nuovo Codice Appalti o in relazione ai quali sussiste un impegno assunto con i competenti organi dell'Unione europea.

\* \* \*

Come rimarcato da autorevoli specialisti<sup>118</sup>, tale disposizione segna il ritorno a una pianificazione unitaria, archiviando definitivamente, dopo

---

<sup>118</sup> Le novità introdotte dall'art. 201 in parola sono state generalmente accolte positivamente. In specie, il superamento del sistema previgente attraverso il ritorno a una pianificazione unitaria delle interventi infrastrutturali prioritari unitamente e il correlato miglioramento della qualità della programmazione, è visto con particolare favore dalla maggioranza dei primi commenti sulla riforma del Nuovo Codice Appalti. Gli effettivi benefici derivanti dalle richiamate novità sono, tuttavia, messi in dubbio



molteplici correttivi, il sistema normativo delineato dalla Legge Obiettivo, che si differenziava dal regime ordinario di approntamento infrastrutturale sia sotto il profilo programmatico sia sotto il profilo procedurale.

Sotto il primo profilo, il previgente sistema prevedeva un apposito documento di pianificazione e programmazione, denominato Piano delle infrastrutture strategiche (“PIS”). Più specificatamente, come è stato osservato in dottrina, l’inserimento di un intervento nel PIS poteva avvenire al di fuori dalla programmazione ordinaria, costituendo di fatto un provvedimento coerente con il PGTL soltanto sul piano formale<sup>119</sup>. Tale inserimento, infatti, doveva sì essere effettuato “tenendo conto” del PGTL, ma nella prassi ne poteva poi prescindere, posto che, nel caso si fosse trattato di un intervento non previsto del PGTL, si determinava comunque l’automatico aggiornamento dello stesso.

Sotto il profilo procedurale, invece, il sistema previgente prevedeva una sorta di “corsia preferenziale”. L’inserimento nel PIS rappresentava, infatti, l’atto di impulso di una specifica procedura, applicabile soltanto a un limitato numero di opere pubbliche, che doveva consentire l’accelerazione degli *iter* attraverso istituti di semplificazione sia in materia

---

da un orientamento, al momento minoritario, che ritiene ancora sussistente, sulla base della normativa esaminata, il perdurante rischio di una proliferazione degli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari così come evidenziatisi in vigenza della Legge Obiettivo. Si vedano GARELLA F. – MARIANI M. (a cura di), *Il codice dei contratti pubblici – Commento al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*, Torino, 2016, pp. 454-456; COSMAI P. – IOVINO R. (a cura di), *Il nuovo codice degli appalti pubblici – Guida operativa al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50*, Milano, 2016, pp. 375-377; CONTESSA C.- CROCCO D., *Codice degli appalti e delle concessioni – Il D.Lgs. n. 50/2016 commentato articolo per articolo*, pp. 624-630.

<sup>119</sup> Tale considerazione si rinviene in CASANOVA-BRIGNARDELLO, *Diritto dei Trasporti*, Milano, 2011, pp. 73-74.

ambientale (con riguardo alla c.d. V.I.A.<sup>120</sup>) e in materia di affidamento dei lavori (con riguardo alle formalità per la selezione degli appaltatori<sup>121</sup>), nonché attraverso la possibilità di nominare appositi commissari straordinari per seguire l'andamento dei lavori<sup>122</sup>.

Tuttavia, con il protrarsi dei correlati tempi di autorizzazione ed esecuzione, l'attività di periodico monitoraggio svolta dal governo sull'attuazione del PIS ha rilevato la realizzazione soltanto parziale degli interventi programmati, evidenziando il mancato conseguimento degli obiettivi prefissati dal legislatore<sup>123</sup>.

Pertanto, tale sistema, pur avendo determinato un indubbio riavvio del settore dopo una fase di sostanziale arresto, non risulta avere ottenuto completamente gli esiti sperati.

---

<sup>120</sup> Si fa, a questo riguardo, riferimento alla disciplina speciale di cui all'art. 165 del previgente Vecchio Codice Appalti che, con riferimento a queste opere, prevedeva l'istruzione della V.I.A. e la sua approvazione da parte del CIPE sul solo progetto preliminare.

<sup>121</sup> A tal proposito, si fa, invece, particolare riferimento all'istituto del *general contractor*, vale a dire il soggetto unico a cui era prevalentemente affidata la "realizzazione delle infrastrutture strategiche". Tale soggetto è definito dall'art. 1, c. 1, lett. f) della Legge Obiettivo a mente del quale "è distinto dal concessionario di opere pubbliche per l'esclusione dalla gestione dell'opera eseguita ed è qualificato per specifici connotati di capacità organizzativa e tecnico-realizzativa, per l'assunzione dell'onere relativo all'anticipazione temporale del finanziamento necessario alla realizzazione dell'opera in tutto o in parte con mezzi finanziari privati, per la libertà di forme nella realizzazione dell'opera, per la natura prevalente di obbligazione di risultato complessivo del rapporto che lega detta figura al soggetto aggiudicatore e per l'assunzione del relativo rischio".

<sup>122</sup> L'attività dei commissari straordinari era regolamentata all'art. 163, cc. 5-10 del Vecchio Codice Appalti. Sulla rilevanza dell'istituto si veda, fra gli altri, il commento di ZAMBELLI-PARISI in FERRARI-MORBIDELLI (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Milano, 2014, p. 571-572.

<sup>123</sup> Precisamente, a quanto risulta dall'Anagrafe tenuto dal MIT, l'elenco delle opere incompiute rilevate tramite il SIMOI - Sistema informatico di monitoraggio delle opere incompiute al 30.06.2015 ricomprende 864 opere per un valore stimato di circa 4,3 miliardi di euro.

Ciò in ragione di diverse criticità individuate dallo stesso MIT e su cui sostanzialmente concordano dottrina e operatori<sup>124</sup>.

In particolare, con specifico riferimento alla pianificazione e programmazione degli interventi qui in rilievo, un rilevante profilo critico del sistema è stato individuato nella dispersione delle risorse disponibili per il settore dovuta, nella prospettiva del legislatore del Nuovo Codice Appalti<sup>125</sup>, a due fattori principali:

- l'assenza di un quadro unitario di pianificazione;
- la mancanza di una programmazione degli investimenti efficiente.

Precisamente rispetto a questi fattori, l'art. 201 interviene, quindi, ridisegnando completamente la disciplina della pianificazione e programmazione delle infrastrutture prioritarie, con l'obiettivo di conseguire il soddisfacimento della domanda di mobilità di passeggeri e merci e dell'effettivo fabbisogno di infrastrutture.

Più nello specifico, con riferimento al *primo fattore*, la disposizione in commento si propone, come sopra illustrato, di ripristinare un quadro unitario di pianificazione e programmazione ordinaria basato sul ricorso a PGTL e DPP.

---

<sup>124</sup> In sintesi, tali criticità sono state individuate in carenze di progettazione; incertezza dei finanziamenti, rapporti conflittuali con i territori, derivanti dall'incertezza sull'utilità dell'opera stessa e dispersione delle risorse. In proposito, v. MEF, "Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica", Allegato DEF 2016, aprile 2016, p. 13. Cfr. SECCHI S., "La nuova stagione delle infrastrutture in Italia: l'allegato infrastrutture 2016 e il nuovo codice dei contratti e delle concessioni", su Laboratorio per l'Innovazione Pubblica, disponibile su <http://www.lab-ip.net/la-nuova-stagione-delle-infrastrutture-in-italia-lallegato-infrastrutture-2016-e-il-nuovo-codice-dei-contratti-e-delle-concessioni>.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

Tale quadro unitario sostituisce il quadro frammentario e incoerente precedente caratterizzato dalla compresenza di una pluralità di strumenti di pianificazione e programmazione, spesso contraddittori nella sostanza. Al riguardo, va infatti sottolineato che, una volta attuata la nuova disciplina, gli interventi prioritari non saranno più indicati autonomamente nel PIS ma, secondo la logica della pianificazione “a cascata” o “a cannocchiale”, verranno esclusivamente individuati nel DPP sulla base degli obiettivi e delle linee strategiche definite ogni tre anni dal PGTL in raccordo con le scelte europee<sup>126</sup>.

In questa prospettiva, oltre al PIS, sono destinati a venir meno anche i vari piani settoriali, elaborati nel corso degli anni nel tentativo di razionalizzare la programmazione ipertrofica degli interventi seguita al progressivo allungamento della lista delle opere strategiche<sup>127</sup>, che, come

---

<sup>126</sup> Al riguardo, non può sottacersi che il PGTL, anche alla luce delle pregresse esperienze del 1986 e del 2001, difficilmente è pensabile come uno strumento da adottarsi ogni tre anni, non fosse altro per i tempi di approvazione e delle procedure relative alla sua adozione.

<sup>127</sup> Si tratta precisamente di:

- Piano della Logistica, (gennaio 2006), elaborato dalla Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica a seguito della sottoscrizione il 1° luglio 2005, in sede governativa, del Patto della Logistica e approvato dal CIPE con Deliberazione n. 44/2006 del 22 marzo 2006
- Piano generale per la Mobilità, (ottobre 2007), anche per tenere conto sia del mutato contesto europeo, con l'evoluzione della politica comunitaria delle Reti Transeuropee verso l'est Europa e verso l'area euromediterranea, che del progressivo aggravarsi del problema interno del trasporto pubblico locale;
- Piano nazionale della logistica 2011-2020 (dicembre 2010 e aggiornato il 26 luglio 2012), approvato dalla Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica, dopo il confronto con gli operatori, i territori e le audizioni parlamentari, successivamente soppressa e le sue funzioni sono state riassorbite dal MIT;
- Piano Strategico nazionale della Portualità e della Logistica, previsto dall'art. 29 del D.L. 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. "Sblocca Italia").

evidenziato dal servizio studi della Camera dei Deputati, andranno a confluire nel DPP<sup>128</sup>, onde evitare rischi di incoerenza.

Per quanto poi attiene al *secondo fattore*, vale a dire la mancanza di una programmazione efficiente degli interventi, la disposizione in commento si prefigge di migliorare la qualità della programmazione e ottimizzare il riparto delle risorse attraverso il ricorso al DPP.

Come noto, tale documento costituisce infatti l'esito di una serie di attività di valutazione *ex ante* ed *ex post* che, almeno nelle dichiarate intenzioni del legislatore, sono finalizzate a garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia della spesa in conto capitale destinata alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità.

In estrema sintesi, secondo lo schema-tipo normativamente previsto dall'art. 2 del D.lgs. n. 228/2011 in attuazione dell'art. 30, c. 9 della L. n. 196/2009<sup>129</sup>, le predette attività di valutazione corrispondono fondamentalmente al contenuto delle tre sezioni in cui è ripartito il DPP, ossia:

- i) l'analisi *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali, distinta per settori, sub-settori e aree territoriali, avente ad oggetto il confronto tra segmenti omogenei di domanda e di offerta

---

<sup>128</sup> Il DPP è definito un “documento programmatico più ampio, plurisettoriale e plurimodale”. V. Camera dei Deputati, Servizi Studi, “Nuovo Codice dei Contratti Pubblici”, Scheda di Lettura, 17 marzo 2016, p. 207.

<sup>129</sup> Il quadro normativo di riferimento relativo al DPP è completato dal DPCM 3 agosto 2012 recante in materia di linee guida per la valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche, nonché dal Vademecum per l'applicazione del Modello di Linee Guida ai fini della predisposizione del Documento Pluriennale di Pianificazione ai sensi del D.lgs. n. 228/2011 curato dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

- di infrastrutture, finalizzata ad identificare obiettivi ed interventi necessari al loro soddisfacimento, di cui si dà atto nella prima sezione del documento;
- ii) la procedura di valutazione *ex ante* delle singole opere o insieme di opere e conseguente selezione, in via definitiva, delle opere da realizzare in relazione agli obiettivi programmatici, illustrata – sia per quanto attiene la metodologia seguita che le risultanze emerse – nella seconda sezione del documento;
  - iii) le valutazioni *ex post* degli interventi individuati, finalizzate a misurare l'utilità delle opere realizzate, allo scopo di migliorare l'efficienza del processo programmatico e la complessiva efficacia degli investimenti pubblici, che sono descritte nella terza e ultima sezione del documento.

Nell'ambito di suddette attività, il MIT è, in linea generale, tenuto a servirsi dei metodi di valutazione omogenei e standardizzati, individuati preliminarmente nelle proprie linee guida per la predisposizione del DPP, al fine di garantire la misurabilità e il monitoraggio a periodicità regolare delle scelte effettuate.

In questo modo, la pianificazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari e la programmazione dei relativi investimenti, dovrebbe finalmente essere sottratta all'opacità delle determinazioni latamente discrezionali effettuate dall'esecutivo, per essere invece ancorata a criteri trasparenti e tendenzialmente oggettivi.

Nel complesso, ne deriva, pertanto, un nuovo processo di individuazione degli interventi infrastrutturali teso a conseguire gli

obiettivi prioritari di politica dei trasporti nell'alveo della disciplina ordinaria, che sancisce, in linea di principio, il superamento della logica della "straordinarietà" alla base della Legge Obiettivo.

Altra rilevante novità della disciplina della pianificazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari è l'introduzione della c.d. *project review*, che dovrebbe consentire di rivedere l'ordine di priorità degli interventi definita in precedenza alla luce delle mutate esigenze in termini di domanda di mobilità e fabbisogno infrastrutturale.

Come si è anticipato, l'art. 201 in esame, al comma 10, prevede, infatti, che, in sede di redazione di ogni DPP, si debba procedere alla revisione delle scelte effettuate nel DPP precedente, avuto riguardo dell'attualità dell'interesse pubblico alla realizzazione, nonché alla fattibilità economico-finanziaria degli interventi previsti.

In particolare, attraverso la revisione degli interventi programmati, si intende verificare l'effettiva utilità delle singole opere inserite nel DPP e, in caso di esito negativo, apportare, pur nel rispetto delle obbligazioni assunte, eventuali correttivi e le conseguenti riallocazioni di risorse con riferimento a opere non ancora avviate che risultino essere sovradimensionate<sup>130</sup>.

Fino alla sua prima concreta attuazione non si può, tuttavia, escludere il rischio che siffatta revisione, similmente a quanto avvenuto

---

<sup>130</sup> A curare tale attività sarà, in particolare, la struttura di missione del MIT che, secondo quanto dichiarato dal responsabile della struttura Prof. Ennio Cascetta, si occuperà della «revisione dei progetti infrastrutturali non ancora avviati per verificare la possibile ridefinizione delle fasi realizzative e delle caratteristiche funzionali», con l'obiettivo di «valutare e rivedere i progetti sovradimensionati». Cfr. ARONA A., "Grandi opere, con il nuovo codice addio a legge obiettivo e Cipe: decide Porta Pia", in *Il Sole 24 Ore*, 14 aprile 2016.

nell'ambito degli altri recenti esperimenti di razionalizzazione della spesa pubblica<sup>131</sup>, non si risolva in una misura di mero contenimento degli investimenti dettata più da esigenze di finanza pubblica che non da azioni mirate volte a una migliore allocazione delle risorse disponibili.

A tale specifico scopo, l'art. 202, c. 1, lett. a) prevede la costituzione di un apposito fondo di finanziamento nello stato di previsione del MIT.

La relazione del governo, nel presentare la riforma della programmazione e pianificazione di cui all'art. 201 del Nuovo Codice Appalti, si limita a ripercorrere sostanzialmente il disposto della norma esaminata nei suoi tratti essenziali.

In particolare, tale relazione si concentra sui profili oggettivi e procedurali relativi a PGTL e DPP, dettagliandone i rispettivi contenuti e l'*iter* di approvazione.

Al riguardo, la competente 8° commissione Lavori pubblici del Senato, nell'esprimere il proprio parere favorevole<sup>132</sup>, esprime un unico rilievo con riguardo alla disciplina transitoria, evidenziando l'opportunità di estendere la sopravvivenza fino all'approvazione del primo DPP di tutte le scelte di programmazione degli investimenti infrastrutturali previste negli strumenti di programmazione comunque denominati vigenti.

---

<sup>131</sup> Il riferimento, inevitabile, è alla tematica della c.d. "*spending review*" che, a fronte delle grandi aspettative create, non risulta finora avere conseguito razionalizzazioni e efficientamenti soddisfacenti. Cfr. SQUITIERI R., *Relazione inaugurazione anno giudiziario Corte dei Conti 2016*, 18 febbraio 2016, disponibile su [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/documenti\\_giurisdizione/inaugurazione\\_anno\\_giudiziario\\_centrale/2016/18\\_02\\_2016\\_relazione\\_orale\\_pr\\_esidente\\_Squitieri.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/documenti_giurisdizione/inaugurazione_anno_giudiziario_centrale/2016/18_02_2016_relazione_orale_pr_esidente_Squitieri.pdf)

<sup>132</sup> Parere approvato dalla 8° Commissione permanente sull'atto del governo n. 283 pubblicato su resoconto sommario n. 227 del 7.04.2016.



Il comma 9 dell'art. 201, per come previsto nello schema proposto dal governo, limitava tale previsione ai soli investimenti in relazioni fossero state assunti impegni con i competenti organi dell'Unione Europea, vale a dire sostanzialmente alle opere facenti parte della reti di trasporto trans-europee (TEN-T).

Detto rilievo, condiviso, peraltro, anche nel parere favorevole espresso dalla competente commissione della Camera dei deputati<sup>133</sup>, è stato accolto dalla versione definitiva del Nuovo Codice Appalti adottata dal Governo.

Le innovazioni introdotte dall'art. 201 in materia di pianificazione e programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari sono recepite dal MIT nell'ambito dell'Allegato infrastrutture al DEF 2016.

Tale documento, denominato “Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica”, nel prendere le mosse dagli sviluppi normativi da ultimo intervenuti, segna il passaggio al nuovo approccio delineato dal Nuovo Codice Appalti in materia di politica infrastrutturale, abbozzando gli indirizzi del governo in vista della prima applicazione della disciplina esaminata.

In particolare, per quanto qui rileva, va evidenziato che, dopo l'illustrazione degli obiettivi strategici fondamentali per il settore (che confluiranno nel PGTL), sono tratteggiate le principali linee da azione che il MIT intende seguire con riferimento a:

---

<sup>133</sup> Parere approvato dalla 8° commissione sull'atto del governo n. 283, pubblicato in BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI Ambiente, territorio e lavori pubblici (VIII) del 7 aprile 2016.

- pianificazione nazionale unitaria: sviluppo del PGTL e implementazione di strumenti quantitativi per la simulazione del sistema domanda/offerta di trasporto e la valutazione *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali;
- programmazione degli interventi: adozione delle Linee Guida unitarie per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche di competenza del MIT; redazione del primo DPP relativo al triennio 2017-2019; aumento della trasparenza attraverso la mappatura in corso delle opere contenute nel PIS di cui al progetto c.d. Open Cantieri; ricognizione delle risorse finanziarie disponibili per investimenti in infrastrutture; monitoraggio degli investimenti e valutazione *ex post*
- progettazione (fra l'altro, avvio della *project review* ai fini della riprogrammazione delle risorse per le infrastrutture prioritarie)<sup>134</sup>.

In linea con la disciplina transitoria disposta dall'art. 201, c. 9, il documento in questione contiene altresì la lista delle 25 opere prioritarie inserite nel PIS allegato al DEF 2015 sulla base della Legge Obiettivo che vengono ancora confermate nelle more dell'adozione dei nuovi strumenti ordinari di pianificazione e programmazione. Tale determinazione ha tuttavia destato perplessità in parte della dottrina, ad avviso della quale sarebbe stato viceversa necessario sottoporre a *project*

---

<sup>134</sup> In proposito, v. MEF, "Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica", Allegato DEF 2016, aprile 2016, p. 47-48. Al riguardo, si veda altresì il documento "Connettere l'Italia – Strategie per le infrastrutture di Trasporto e Logistica" curato dalla Struttura Tecnica di Missione del MIT disponibile <http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/piste-ciclabili/connettere-litalia-pubblicata-sul-sito-la-nuova-strategia-del>

*review* anche detti interventi, che in oggi restano sostanzialmente assoggettati alla previgente normativa di cui alla Legge Obiettivo, rischiando di limitare la portata innovativa del nuovo approccio alla politica infrastrutturale sotteso al Nuovo Codice Appalti<sup>135</sup>.

Al netto delle perplessità evidenziate, la programmazione delle infrastrutture autostradali, seppure nel contesto della più generale programmazione delle infrastrutture strategiche pare avere trovato una disciplina tutto sommato coerente e stabile nel c.d. Nuovo Codice Appalti.

Soprattutto in prospettiva, in vista di una sua piena applicazione a regime, la fase di selezione e localizzazione dei nuovi interventi di infrastrutturazione autostradale risulta assistita da un riferimento normativo ragionevolmente certo.

### ***3. (segue) l'affidamento della realizzazione e della gestione delle autostrade a privati tramite gara e attraverso la c.d. finanza di progetto o a società pubbliche tramite affidamento diretto in house.***

Dopo l'analisi della disciplina normativa della programmazione l'economia del presente lavoro esige lo svolgimento di specifiche considerazioni in tema di affidamento delle concessioni.

---

<sup>135</sup> In questo senso, si veda DONATI A., "Allegato Infrastrutture, luci e ombre", 13 maggio 2016, disponibile su <http://sbilanciamoci.info/allegato-infrastrutture-luci-ombre/>; cfr. PONTI M., "in arrivo la valutazione delle opere pubbliche", 24 aprile 2016, disponibile su <http://www.lavoce.info/archives/40787/infrastrutture-il-def-apre-la-strada-alla-valutazione/>

Analogamente alla programmazione infrastrutturale, anche l'affidamento della realizzazione e della gestione delle autostrade si trova oggi disciplinato nell'ambito del c.d. Nuovo Codice Appalti.

In particolare, a venire qui in rilievo sono, in primo luogo, le disposizioni in tema di affidamento di concessioni tramite gara e specificatamente attraverso la procedura della c.d. finanza di progetto che consente un coinvolgimento del privato importante sin dalla fase di progettazione, al fine di trovare la soluzione progettuale preferibile in un'ottica di convenienza economica e fattibilità finanziaria.

Il ricorso a questa particolare forma di affidamento delle concessioni anche nel settore autostradale, nel quadro della concessione di costruzione e gestione, è stato disposto dal legislatore prima dell'entrata in vigore della nuova normativa in materia di contratti pubblici, in forza dell'art. 8 *duodecies* comma 2 *ter* del D.L. n. 59/2008 conv. in L. n. 101/2008<sup>136</sup>, che rinvia espressamente all'art. 144 (Procedure di affidamento e pubblicazione del bando relativo alle concessioni di lavori pubblici) e all'art. 153 (Finanza di progetto) del Vecchio Codice Appalti.

Oggi, dopo il recepimento della direttiva 2014/23/UE (c.d. Direttiva concessioni), tali disposizioni si trovano sostanzialmente riprodotte e sviluppate nella parte del Nuovo Codice Appalti e, per la precisione, rispettivamente agli artt. 164-178 e all'art. 183.

---

<sup>136</sup> Tale disposizione prevede infatti che *“I contratti di concessione di costruzione e gestione e di sola gestione nel settore stradale e autostradale sono affidati secondo le procedure previste all'articolo 144 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni, ovvero all'articolo 153 del medesimo decreto.”*

Senza volersi addentrare nell'esame puntuale delle norme sopra menzionate<sup>137</sup>, data l'importanza della procedura di finanza di progetto per lo sviluppo del settore, giova richiamare brevemente i tratti essenziali dell'istituto come attualmente disciplinato dal legislatore.

Come noto, l'art. 183 continua a distinguere due ipotesi sostanzialmente coincidenti con quelle già contemplate all'art.153 commi 1-14 e comma 19 del Vecchio Codice Appalti: a) la c.d. procedura a gara unica e b) la c.d. procedura ad iniziativa privata. Nel primo caso l'Amministrazione sollecita l'apporto di capitali privati, mettendo a gara lo studio di fattibilità tecnico economica di un intervento che ritiene necessario e che quindi è già inserito negli strumenti di programmazione, al fine di selezione un promotore-concessionario disposto a farsi carico della progettazione, realizzazione e gestione dell'opera. Nel secondo caso

---

<sup>137</sup> La bibliografia in materia di finanza di progetto è sterminata. Qui ci si limita a richiamare i contributi più significativi consultati: M. ATELLI, "Project financing "a propulsione istituzionale"", in *Dir. prat. amm.*, 2008, 10, 16; M. BALDI, "Programmazione amministrativa e project financing nella disciplina dei lavori pubblici", in *Urb. app.*, 2001, 10, 1049; M. BALDI, "Project financing: circoscritto il potere dell'amministrazione di incidere sulla proposta", in *Urb. app.*, 2002, 3, 335; M. BALDI, "L'applicazione della Merloni ai concessionari di opere pubbliche", in *Urb. app.*, 2006, 5, 595; A. M. BALESTRIERI, "Project financing e trasformazioni del territorio: evoluzione alla luce della giurisprudenza comunitaria", in *Riv. trim. appalti*, 2001, 4, 671; A. M. BALESTRIERI, "La sequenza di regimi della finanza di progetto: questioni vecchie e nuove sul diritto di prelazione", in *Urb. app.*, 2009, 5, 525; A. BIAGINI, "La realizzazione delle opere pubbliche attraverso la finanza di progetto e la concessione di costruzione e gestione", in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2007, 3, 349; T. CAPITANIO, "Project financing inammissibile se il piano economico non è attendibile", in *Dir. prat. amm.*, 2010, 9, 49; CAPULLO – MACCOLINI, "La disciplina procedimentale della finanza di progetto come risultante del terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici", in *Riv. trim. appalti*, 2009, 1, 231; M. PREZIUSO, "Il project finance per le infrastrutture e lo sviluppo", 28 gennaio 2008, su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); RICCHI, "La finanza di progetto nel codice dei contratti dopo il terzo Correttivo", in *Urb. app.*, 2008, 12, 1375; E. ROBALDO, "La realizzazione di opere pubbliche con la partecipazione di capitale privato", in *Urb. app.*, 2005, 2, 146; ROSSI – TODISCO, "Strumenti innovativi per il finanziamento delle infrastrutture: l'esperienza dei fondi d'investimento infrastrutturale", in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009.

invece, è il privato che sollecita l'Amministrazione, presentando una propria proposta che, se valutata di interesse pubblico, viene inserita negli strumenti di programmazione e quindi messa a gara secondo le stesse modalità previste nel primo caso.

Nella prassi tale procedura è quella comunemente utilizzata per realizzare nuovi tracciati negli ultimi anni. Già in costanza della Legge obiettivo (oggi – come abbiamo già visto – superata), il ricorso alla finanza di progetto ha consentito di pervenire al rilascio di concessione di progettazione, costruzione e gestione di opere autostradali a privati che si fanno promotori di un'iniziativa tendenzialmente autofinanziata nella prospettiva di recuperare l'investimento con le risorse generate dalla gestione per la durata prefissata a tale scopo e, conseguentemente, senza oneri o con oneri minimi a carico della finanza pubblica.

Proprio per questa ragione, ha avuto grande diffusione presso imprese e istituti finanziatori che, su sollecitazione degli enti concedenti o anche di propria autonoma iniziativa, hanno promosso la realizzazione di nuove autostrade.

Al riguardo, si possono citare a titolo di esempio, come casi più noti, la Asti-Cuneo (A33) e la Brescia-Bergamo-Milano (A35) che, per quanto indicata come modello di autostrada fatta integralmente grazie a capitali privati, ha beneficiato di finanziamenti pubblici per l'interconnessione con la rete viaria<sup>138</sup>, con conseguente richiesta di informazioni in merito da parte della Commissione Europea in relazione

---

<sup>138</sup> Cfr. delibera CIPE 6 agosto 2015 n. 60 recante Convenzione unica fra la Società autostradale Brebemi e C.A.L. S.p.A. - Revisione del piano economico finanziario e 3° atto aggiuntivo. (Delibera n. 60/2015) ove è disposto che “2. *Ai sensi dell'art. 1, comma 299, della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015), sono destinati al «Collegamento autostradale tra le città di Brescia, Bergamo e Milano» (Brebemi) 260 milioni di euro.*”

a paventi rischi di violazione della normativa in materia di aiuti pubblici<sup>139</sup>.

Quanto fin qui esposto con riguardo all'affidamento delle concessioni per nuovi tracciati autostradali vale, *mutatis mutandis*, anche con riguardo all'affidamento delle concessioni per la gestione di tracciati esistenti.

La messa a gara delle concessioni autostradali scadute per la gestione delle opere già realizzate – lo si vedrà meglio nel prosieguo – è espressamente prevista dall'art. 178 del Nuovo Codice Appalti che detta una tempistica stringente per l'affidamento tramite procedure ad evidenza pubblica nel settore, imponendo la predisposizione del bando di gara e l'avvio dell'iter di assegnazione entro i 24 mesi precedenti per evitare proroghe tecniche atte ad assicurare la continuità del servizio.

In tal caso, però, com'è naturale, richiedendo impegni finanziari minori, avrà verosimilmente una durata più ridotta.

\* \* \*

In secondo luogo, vengono in rilievo le disposizioni in materia di affidamento *in house*, che consentono l'affidamento diretto delle concessioni a soggetti controllati da pubbliche amministrazioni.

Anche il c.d. Nuovo Codice Appalti, in conformità a quanto previsto dal diritto europeo, fa salva la possibilità per le amministrazioni di assegnare direttamente concessioni (e appalti) in presenza di determinati presupposti.

---

<sup>139</sup> Si tratta della procedura EU Pilot 8455/16/GROW

In particolare, l'art. 5, in attuazione di quanto previsto dalle direttive appalti e concessioni, stabilisce che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato esclude l'applicazione ove ricorrano cumulativamente le seguenti condizioni:

1. un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "in house" un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il "controllo analogo" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. "controllo analogo indiretto") e unitamente ad altri soggetti (il c.d. "controllo analogo congiunto");

2. la parte prevalente pari ad almeno l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione.;

3. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non



comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

A ben vedere, però, la ricorrenza di dette condizioni non esaurisce i presupposti necessari ai fini degli affidamenti “in house”: oltre alle condizioni sopra viste, l'art. 192 comma 2 del Nuovo Codice Appalti prevede che, ove si tratti di servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, venga preventivamente effettuata una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto *in house*, che, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, motivi la decisione quanto a: i) le ragioni del mancato ricorso al mercato e ii) i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

In condizioni di ristrettezza delle risorse finanziarie pubbliche, tale modalità di affidamento, pur essendo – si badi – del tutto equivalente sul piano normativo, appare residuale rispetto alla modalità sopra viste di coinvolgimento del privato, come peraltro è prevalentemente avvenuto in passato sin dalle origini del fenomeno autostradale<sup>140</sup>.

Eppure, a tale tipologia di affidamento, appartengono diversi casi di concessioni autostradali anche di tratte soggette a pedaggio. Ad esempio, oltre a tutti gli affidamenti diretti in capo ad ANAS i quali sono già visto relativi a tratte libere, risultano recentemente in corso di affidamento secondo detta modalità sia la Autobrennero<sup>141</sup> sia le

---

<sup>140</sup> V. Capp. II-III.

<sup>141</sup> La gara per l'affidamento della sola gestione attivata a seguito della scadenza della concessione è stata oggetto di rilievi da parte della dottrina economica preoccupata di

autostrade gestite da Autovie Venete<sup>142</sup>. Dopo la sottoscrizione di specifici protocolli di intesa tra MIT e società interessate, la Commissione ha chiesto chiarimenti al riscontro dei quali non risultano essere state mosse censure dalle istituzioni comunitarie<sup>143</sup>.

#### ***4. La regolazione dei rapporti con i concessionari. I compiti dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti ed il ruolo dei concedenti.***

Una volta ricostruita la vigente disciplina in tema di programmazione e di affidamento delle infrastrutture autostradali è possibile procedere a trattare la regolazione dei rapporti concessori.

A differenza della programmazione infrastrutturale e dell'affidamento della realizzazione e della gestione delle autostrade, la regolazione di tale aspetto non è ancora giunta ad una disciplina unitaria, applicabile a tutte le concessioni.

---

trattamenti troppo favorevoli al concessionario: fra tutti G. RAGAZZI, "L'Autobrennero, una concessione generosa", 18 giugno 2010, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info). A seguito dell'annullamento della procedura da parte del giudice amministrativo, il governo ha quindi avviato la procedura per l'affidamento *in house*, trattandosi di società a controllo pubblico. Anche tale scelta non è stata esente da critiche v. G. RAGAZZI, "Quando il pedaggio diventa un'imposta", 2 febbraio 2016, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

<sup>142</sup> Del tutto analogo il caso delle autostrade gestite da Autovie Venete che, dopo momenti di incertezza, sembrano anch'esse destinate ad essere affidate in via diretta a una società controllata da soci pubblici e specificatamente dagli enti territoriali interessati.

<sup>143</sup> Per una sintetica ricostruzione della vicenda si veda MIT-Direzione Generale per la Vigilanza sulle concessioni autostradali, "Relazione attività 2016", p. 37.

È ben vero che anche detta disciplina pare oggi aver trovato finalmente un assetto definitivo nell'ambito della riforma della regolazione dei trasporti, che ha assegnato all'Autorità di Regolazione dei Trasporti una serie di compiti fondamentali anche per il settore autostradali in materia di convenzioni e tariffazione.

Tuttavia, occorre considerare che tale disciplina, per quanto già in vigore, è destinata a entrare pienamente a regime soltanto tra circa un trentennio, ovvero quando tutte le concessioni autostradali in essere saranno scadute e, quindi, potranno essere sostituite da nuove concessioni costruite secondo lo schema di “convenzione unica” elaborato dal regolatore indipendente e sottoposto alla vigilanza di quest'ultimo.

Più precisamente, l'art. 37, comma 2, lett. g) del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 conv. in L. 22 dicembre 2011 n. 214 nella versione vigente prevede che *“con particolare riferimento al settore autostradale, a stabilire per le nuove concessioni **sistemi tariffari** dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire gli **schemi di concessione** da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; a definire gli **schemi dei bandi** relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; a definire gli **ambiti ottimali di gestione** delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto”*.

Come già anticipato in esordio al presente capitolo, le competenze dell'*Autorithy*, per quanto rilevanti nel medio-lungo termine per un'efficiente *governance* del sistema, risultano in definitiva limitate a

compiti relativi ad adempimenti propedeutici alle gare che, in ossequio al principio generale *pacta sunt servanda*, determineranno in maniera uniforme i contenuti degli atti convenzionali futuri ma non hanno alcuna incidenza sui rapporti concessori in essere.

Fino alla completa aggiudicazione di nuove concessioni sulla base degli schemi elaborati dall'ART i rapporti restano dunque assoggettati alle diverse discipline convenzionali approvate *ex lege* che si sono succedute nel tempo e si sono strutturate in modo eterogeneo, con riguardo ai singoli casi concreti.

Sin d'ora va evidenziato che elementi di eterogeneità non riguardano soltanto aspetti secondari e trascurabili, bensì anche aspetti assai rilevanti, tali da incidere sui fattori di equilibrio economico-finanziario delle concessioni autostradali ed espandere il ruolo del concedente nella dialettica con il concessionario.

#### ***5. (segue) metodo di tariffazione.***

La coesistenza di una pluralità di discipline convenzionali dei rapporti concessori ha naturalmente significative ripercussioni anche sul piano tariffario.

Secondo le linee evolutive già prospettate, il nuovo metodo di tariffazione, già sviluppato dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti in conformità all'art. 37 comma 2, lett. g) del D.L. n. 201/2011 conv. L. n. 214/2011 in vista delle gare per l'affidamento della gestione delle tratte

autostradali le cui concessioni sono prossime alla scadenza, sarà utilizzato inizialmente soltanto con riguardo a dette tratte per poi essere progressivamente esteso alle altre. A tale scopo, l'Autorità ha già attivato delle consultazioni pubbliche volte a definire il sistema tariffario dei pedaggi basato sul metodo del *price cap* per le concessioni in corso di aggiudicazione<sup>144</sup>.

Tuttavia, nel frattempo, affianco al metodo dell'Authority, continuano ancora a trovare applicazione gli altri metodi di tariffazione definiti e disciplinati nei vari atti convenzionali.

In questa prospettiva, permangono vigenti diversi sistemi di determinazione dell'aggiornamento dei pedaggi, che, a seconda della ricostruzione, possono essere distinti sei modelli principali, nonché altri regimi particolari<sup>145</sup>.

In particolare, si tratta dei modelli riconducibili ai seguenti atti regolatori:

- a) Delibera CIPE, 20 dicembre 1996 n. 319. (Autostrade del Brennero, Autostrade Siciliane)

Tale sistema prevede la seguente formula di price-cap:

$$\Delta T_{\text{var.tariffaria}} \leq \Delta P_{\text{programmata}} - X_{\text{produttività}} + \beta \Delta Q_{\text{qualità}}$$

---

<sup>144</sup> Il riferimento è ai procedimenti già attivati per l'affidamento tramite gara delle tratte A5 Torino-Ivrea-Quincinetto, A4/5 Ivrea-Sanità, Sistema Tangenziale di Torino, Diramazione Torino – Pinerolo e A21 Torino-Alessandria-Piacenza (Procedimento avviato con delibera n. 83/2017), nonché per l'affidamento *in house* della concessione relativa alla tratta autostradale A22 Brennero-Modena (Procedimento avviato con delibera n. 2/2018).

<sup>145</sup> Cfr. MIT, Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali Settore autostradale in concessione, Relazione attività 2016

dove: -  $\Delta T$  rappresenta la variazione tariffaria ponderata; -  $\Delta P$  rappresenta il tasso di inflazione programmata; -  $X$  rappresenta il tasso di produttività attesa; -  $\Delta Q$  rappresenta la variazione percentuale di un indicatore, anche composito, della qualità del servizio; -  $\beta$  è un coefficiente definito nelle convenzioni.

- b) Delibera CIPE del 20 dicembre 1996, n. 319, come integrato da art. 21 del D.L. n. 355/2003, convertito con modificazioni, dalla L. n. 47/2004. (Autostrade per l'Italia)<sup>146</sup>

Tale diverso sistema prevede la seguente formula tariffaria

$$\Delta T_{\text{var.tariffaria}} = 70\% \Delta P_{\text{reale}} + X_{\text{investimenti}} + K_{\text{investimenti}}$$

Dove  $\Delta P$  corrisponde all'inflazione reale, ovvero alla variazione media annua dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale - indice NIC - rilevata e pubblicata dall'ISTAT, con riferimento al periodo 1° luglio - 30 giugno antecedente alla data di presentazione della richiesta di variazione tariffaria.

- c) Delibera CIPE, 15 giugno 2007 n. 39 (Autostrada Brescia – Verona – Vicenza – Padova S.p.A. - Tangenziale di Napoli S.p.A. - Raccordo Autostradale Valle d'Aosta (RAV) S.p.A. - Autostrada Tirrenica (SAT) S.p.A. - SATAP S.p.A. tronco A4 - SATAP S.p.A. tronco A21 - Strada dei Parchi S.p.A.)

---

<sup>146</sup> Per un'accurata analisi critica di detto metodo di aggiornamento tariffario definito "tariffa scommessa" anche in comparazione agli altri metodi v. G. RAGAZZI, *I Signori delle Autostrade*, op. cit., pp. 119- 122, 187-196.

Tale sistema prevede la seguente formula:  $\Delta T_{\text{var.tariffaria}} = \Delta P_{\text{programmata}} - X_{\text{riequilibrio}} + K_{\text{investimenti}}$

- d) Delibera CIPE del 20 dicembre 1996 n. 319 integrata dalla Delibera CIPE del 15 giugno 2007 n.39. (Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta (ATIVA) S.p.A. - Milano Serravalle - Milano Tangenziali S.p.A)

Tale sistema prevede la seguente formula:  $\Delta T_{\text{var.tariffaria}} \leq \Delta P_{\text{programmata}} - X_{\text{produttività}} + \beta \Delta Q_{\text{qualità}} + K_{\text{investimenti}}$

- e) art. 3 L. n. 2/2009 con meccanismo di riequilibrio. (Concessioni Autostradali Venete (CAV) S.p.A. Autocamionale della CISA (CISA) S.p.A. - Autostrade Valdostane (SAV) S.p.A.)

Tale sistema prevede la seguente formula, in caso di richiesta di riequilibrio della concessione:  $\Delta T_{\text{var.tariffaria}} = \alpha \Delta P_{\text{reale}} - X_{\text{riequilibrio}} + K_{\text{investimenti}}$

- f) art. 3 L. n. 2/2009 senza meccanismo di riequilibrio. (Autostrada dei Fiori (FIORI) S.p.A - Autostrada Ligure Toscana (SALT) S.p.A. - Società Italiana per il Traforo Autostradale del Frejus (SITAF) S.p.A. - Autostrada Torino Savona S.p.A.)

Tale regime prevede la seguente formula:  $\Delta T_{\text{var.tariffaria}} = \alpha \Delta P_{\text{reale}} + K_{\text{investimenti}}$

In via residuale, occorre infine dare atto di altri sistemi speciali relativi a situazioni specifiche quali Asti-Cuneo, Autovie Venete, Autostrade meridionali e Autostrade Centro Padane.

La compresenza dei diversi regimi tariffari sopra elencati costituisce un'obiettivo critica per lo svolgimento delle attività di vigilanza sulle concessioni autostradali da parte degli enti preposti, al punto che tale circostanza è stata definita la “*principale difficoltà riscontrata da parte della Direzione in qualità di soggetto concedente*”<sup>147</sup>.

#### ***6. (segue) vigilanza sul rispetto delle convenzioni e dei protocolli aggiuntivi.***

La vigilanza sul rispetto delle convenzioni e dei protocolli aggiuntivi, fatti salvi i limitati poteri ispettivi assegnati all'Autorità di Regolazione dei Trasporti, è il compito fondamentale assegnato agli enti concedenti autostradali.

Gli enti concedenti appartengono essenzialmente a due categorie: quella del concedente delle infrastrutture autostradali di interesse nazionale e quella del concedente delle infrastrutture autostradali di interesse regionale.

A seguito della riforma di ANAS e della sua sostanziale trasformazione in società *in house* deputata a occuparsi della gestione diretta delle strade e di alcune autostrade nazionali, a ricoprire il ruolo di ente concedente per le autostrade d'interesse nazionale, vale a dire la maggior parte, è stato chiamato direttamente il MIT che esercita le

---

<sup>147</sup> La definizione è del responsabile della DG per la vigilanza sulle concessioni autostradali che, ascoltato dalla Commissione VIII Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici nella seduta di mercoledì 7 settembre 2016, ha dato il proprio contributo all'Indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali svolta dal Parlamento.



proprie funzioni in competenza tramite un'apposita struttura istituita al proprio interno.

In particolare, il Ministero opera, in tale veste, per il tramite della Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali istituita con D.P.C.M. 11 febbraio 2014, n. 72 che ha sostituito la Struttura di Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali istituita transitoriamente con D.M. 1 ottobre 2012 n. 341 a seguito della soppressione dell'Agenzia per le infrastrutture autostradali mai entrata in funzione.

Diversamente, l'ente concedente delle altre autostrade di interesse regionale sono invece società partecipate da ANAS e dalle Regioni interessate<sup>148</sup> o, in caso di infrastrutture comprese soltanto nel territorio regionale di riferimento, esclusivamente da queste ultime<sup>149</sup>.

ANAS, quindi, oltre a essere la Società pubblica sottoposta alla vigilanza del Ministero delle Infrastrutture incaricata di gestire alcune tratte direttamente, mantiene un residuale ruolo di concedente in via indiretta, partecipando al 50% al capitale sociale in società regionali.

In generale, l'attività di vigilanza riservata ai concedenti dalle convenzioni inerisce ai profili salienti dei rapporti concessori, quali gli obblighi relativi a nuove opere, manutenzione e gestione funzionale dell'infrastruttura. A tal fine, i concedenti sono chiamati in prima battuta ad approvare i progetti e le relative varianti rispetto alle opere previste,

---

<sup>148</sup> Ci si riferisce ai casi di Autostrade del Lazio S.p.A., Autostrade del Molise S.p.A., CAL S.p.A. – Concessioni autostrade Lombarde, CAP S.p.A. – Concessioni Autostradali Piemontese S.p.A.

<sup>149</sup> A tal proposito, si vedano invece Infrastrutture Lombarde S.p.A. e Regione Veneto.

nonché, in seconda battuta, a effettuare verifiche ispettive sull'esecuzione dei lavori e lo stato manutentivo dei beni in concessione.

In particolare, la Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali (DGVCA) è nel dettaglio chiamata a svolgere le funzioni di competenza del Ministero nei seguenti ambiti di attività specificati dall'art. 5 c. 8 del D.P.C.M. n. 72/2014: i) vigilanza e controllo sui concessionari autostradali, inclusa la vigilanza sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e il controllo della gestione delle autostrade il cui esercizio è dato in concessione; ii) gestione dei rapporti in essere con i concessionari autostradali, nonché predisposizione degli atti aggiuntivi alle vigenti convenzioni; iii) approvazione dei progetti relativi ai lavori inerenti la rete stradale ed autostradale di interesse nazionale, che equivale a dichiarazione di pubblica utilità ed urgenza ai fini dell'applicazione delle leggi in materia di espropriazione per pubblica utilità; iv) proposta di programmazione, da formulare alla Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali, del progressivo miglioramento ed adeguamento delle autostrade in concessione; v) proposta in ordine alla regolazione e variazioni tariffarie per le concessioni autostradali secondo i criteri e le metodologie stabiliti per le nuove concessioni dalla competente Autorità di regolazione; vi) vigilanza sull'attuazione, da parte dei concessionari, delle leggi e dei regolamenti concernenti la tutela del patrimonio delle autostrade in concessione nonché la tutela del traffico e della segnaletica; vii) vigilanza sull'adozione, da parte dei concessionari, dei provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico autostradale.

Ai fini dell'efficace svolgimento delle funzioni di vigilanza dei concedenti e quindi dell'effettività degli obblighi gravanti sui concessionari la stessa Direzione ministeriale è, inoltre, chiamata ad applicare sanzioni e penali in caso di accertati inadempimenti.

A tal proposito va evidenziato che, con l'introduzione della c.d. "convenzione unica", i rimedi convenzionali a disposizione del concedente non si esauriscono più nella sola previsione – peraltro spesso, in concreto, del tutto ipotetica<sup>150</sup> – della decadenza, ma sono molteplici e di differente severità.

In conformità a quanto previsto dall'art. 2, comma 83, lett. h) del D.L. n. 262/2006 conv. in L. n. 286/2006, le convenzioni approvate tra il 2007 e il 2011 prevedono infatti sanzioni graduate in funzione della gravità dell'inadempimento imputabile al concessionario.

I casi e le modalità di applicazione delle sanzioni sono precisati e dettagliati nei disciplinari allegati alle convenzioni<sup>151</sup>. In particolare con riguardo alla c.d. "convenzione unica" si distinguono le fattispecie che comportano l'applicazione di penalità dalle fattispecie che invece comportano l'applicazione di altri tipi di sanzioni.

Precisamente, l'irrogazione di penali è prevista con riguardo a mancati adempimenti relativi a:

- modalità e tempi di esecuzione delle progettazioni;

---

<sup>150</sup> Proprio alla luce di detta circostanza si spiega la previsione di cui all'art 2, comma 93, lett. i) del D.L. n. 262/2006 conv. in L. n. 286/2006 dell' "*introduzione di meccanismi tesi alla migliore realizzazione del principio di effettività della clausola di decadenza dalla concessione, nonché di maggiore efficienza, efficacia ed economicità del relativo procedimento nel rispetto del principio di partecipazione e del contraddittorio.*"

<sup>151</sup> A titolo di esempio che, per quanto riguarda la convenzione di Autostrade per l'Italia, il sistema di penali e sanzioni è disciplinato all'allegato N.

- modalità e tempi di esecuzione dei lavori;
- modalità di svolgimento del servizio autostradale;
- rispetto dei parametri qualitativi legati al livello di servizio.

L'irrogazione di sanzioni è invece prevista con riferimento ad altri tipi di inadempimenti quali, tra gli altri:

- l'inosservanza di obblighi informativi verso il Concedente<sup>152</sup>;
- l'inosservanza degli obblighi di natura contabile;
- l'inosservanza dei requisiti di solidità patrimoniale definiti contrattualmente;
- la mancata richiesta al concedente di autorizzazione per l'esecuzione di operazioni comportanti la modifica soggettiva del concessionario.

Tale sistema sanzionatorio non manca comunque di originare un notevole contenzioso tra concedenti e concessionarie, che dopo il passaggio delle competenze da ANAS al MIT risulta anche essersi ulteriormente inasprito<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Significativo, in questo senso, è la possibilità, espressamente riconosciuta dall'art. 2, comma 86 del decreto legge da ultimo citato, di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie comprese tra un minimo di 25.000,00 euro e un massimo di 150.000,00 euro in caso di inosservanza, non solo degli obblighi di cui alle convenzioni, ma anche dei propri provvedimenti o in caso di mancato riscontro alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti acquisiti non siano veritieri.

<sup>153</sup> In questo senso si è espresso il responsabile della DG sulla vigilanza concessioni autostradali. V. nota 146

***7. (segue) In particolare, la disciplina delle modifiche dei contratti di concessione e le correlate ipotesi di proroga dei termini di scadenza nel c.d. Nuovo Codice Appalti.***

Nel quadro sopra delineato, assume una particolare rilevanza la possibilità di apportare modifiche ai contratti di concessione, specie quanto alla durata degli affidamenti.

Come visto diffusamente nella ricostruzione dell'evoluzione della disciplina delle infrastrutture autostradali, la proroga dei termini di scadenza delle concessioni, posta la difficoltà di operare consistenti aumenti sulle tariffe con relativi disagi all'utenza, ha costituito sin dalle origini il principale strumento utilizzato per ripristinare l'equilibrio economico delle gestioni.

Oggi il ricorso a detto strumento risulta espressamente vietato dal c.d. Nuovo Codice Appalti, che, all'art. 178, impone la messa a gara delle tratte autostradali in scadenza, prevedendo, al comma 7, eventualmente un indennizzo a carico del subentrante per il ristoro al gestore uscente degli investimenti non ancora recuperati.

Una deroga esplicita al generale divieto di proroga delle concessioni è prevista soltanto con riferimento agli affidamenti effettuati sulla base dell'art. 5, ossia degli affidamenti diretti a favore dei gestori pubblici *in house*<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup> Come già visto, si tratta attualmente degli affidamenti in capo ad ANAS e, in prospettiva, degli affidamenti relativi Autostrada del Brennero e Autovie Venete.

Per il resto, la normativa vigente prevede una specifica disciplina transitoria volta a pervenire, in attuazione dei criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 1 lett. ll) e mmm) della Legge Delega n. 11/2016, all'attivazione delle procedure di gara per l'affidamento delle concessioni autostradali scadute o prossime alla scadenza.

Questa opzione del legislatore segna il definitivo superamento di quanto in precedenza disposto dal contestato art. 5 del D.L. 12 settembre 2014 n. 133, convertito in L. 11 novembre 2014, n. 164 (c.d. Decreto Sblocca Italia), che aveva introdotto una ipotesi di proroga delle concessioni autostradali di carattere speciale, prevedendo una procedura di modifica del rapporto concessorio, articolata in due fasi e secondo una tempistica predeterminata.

Tale disposizione, infatti, è stata abrogata con l'entrata in vigore del c.d. Nuovo Codice Appalti, senza, peraltro, essere mai stata attuata<sup>155</sup>.

Il fatto che la possibilità di prorogare le concessioni autostradali prive dei requisiti dell'*in house* sia esclusa dal legislatore, tuttavia, non determina affatto l'impossibilità di pervenire a una rideterminazione della durata di detti affidamenti.

\* \* \*

---

<sup>155</sup> La disposizione in esame, difatti, nella versione risultante dalle modifiche introdotte in sede di conversione, subordinando, al comma 4 bis, le modifiche del rapporto concessorio al rilascio del preventivo assenso da parte dei competenti organi dell'Unione Europea, è stata ritenuta priva di sostanziale utilità sia dagli operatori che dal MIT. La posizione di AISCAT è sintetizzata nella relazione presentata nell'ambito della Indagine conoscitiva durante la seduta dell'8 aprile 2015 della Commissione VIII della Camera dei Deputati. In proposito è affermato: “[...] *AISCAT ritiene che le soluzioni previste dall'art. 5 siano superate alla luce delle nuove norme contenute nella Direttiva 23/2014 relativa alle concessioni. Tali norme infatti consentono proprio di conciliare l'esigenza di applicare incrementi tariffati contenuti in linea con la dinamica inflattiva e realizzare tutti gli interventi necessari, rispettando i contratti vigenti. [...]*”

Altre ipotesi di proroga, a dispetto del dato normativo interno sopra esposto, sono comunque astrattamente configurabili anche sulla base del diritto europeo direttamente applicabile, e, in particolare, delle regole in materia di aiuti di stato e mercato interno con particolare riferimento alle concessioni e agli obblighi di servizi di interesse generale<sup>156</sup>.

In linea di principio, la proroga del termine delle concessioni risulta da tempo compatibile con il diritto europeo in materia di concorrenza e libertà di stabilimento così come desumibile alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che ammette un cambiamento delle condizioni anche economiche di un contratto pubblico di appalto o concessione ove ciò costituisca unicamente un adeguamento a mutate circostanze esterne indipendenti dalla volontà delle parti<sup>157</sup>.

Inoltre, la proroga del termine delle concessione pare, altresì, consentita da ultimo sulla base dell'art. 43 della Direttiva concessioni del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2014, in materia di concessioni di lavori e servizi, ove è prevista la possibilità di modificare le concessione durante il suo periodo di validità senza necessità di procedere ad una nuova procedura di aggiudicazione nel caso in cui si tratti di modifiche i) non sostanziali e/o ii) per lavori supplementari effettuati da parte del concessionario;

---

<sup>156</sup> Il tema della proroga delle concessioni autostradali alla luce del diritto europeo è tratta diffusamente in G. T. BIGONI, "Proroga delle concessioni e regole mercato interno", in M. MARESCA (a cura di), *Lo spazio Mediterraneo della Mobilità*, Udine, 2010, pp. 387-407. Cfr. anche dello stesso autore M. MARESCA, *L'evoluzione del diritto dell'Unione Europea in materia di infrastrutture e trasporto*, Milano, 2013, pp. 72-90.

<sup>157</sup> cfr. tra le altre la nota sentenza Corte di Giustizia, 19 giugno 2008, causa C-454/06, Presstext Nachrichtenagentur, p.to 35.

Più precisamente, l'art. 43 della Direttiva Concessioni prevede che:

- una modifica è considerata sostanziale se *"la modifica cambia l'equilibrio economico della concessione a favore del concessionario in modo non previsto dalla concessione iniziale"* (art. 43, par. 4, lett. b) dir. 2014/23/UE);

- una modifica per lavori supplementari è ammessa se *"un cambiamento di concessionario comporti per l'amministrazione aggiudicatrice notevoli disguidi o una consistente duplicazione di costi"* (art. 43, par. 1, lett. b) dir. 2014/23/UE).

In definitiva, su tale base, possono essere disposti prolungamenti delle concessioni in essere ogniqualvolta si rendano necessari lavori supplementari la cui esecuzione da parte del concessionario non muta l'equilibrio della concessione in suo favore.

D'altra parte, siffatti prolungamenti possono essere altresì giustificati alla luce dell'art. 106 c. 2 del TFUE nel caso in cui la realizzazione dei lavori supplementari nel contesto della gestione dell'infrastruttura sia qualificabile alla stregua di servizi di interesse economico generale e, quindi, la rideterminazione della durata dell'affidamento costituisca una mera compensazione senza determinare un indebito vantaggio per il concessionario<sup>158</sup>.

Pertanto, la proroga delle concessioni può, infine, essere ritenuta compatibile con il diritto europeo sulla base dell'art. 107 commi 2-3 TFUE anche laddove non sussista un'effettiva esigenza di compensazioni per servizi d'interesse generale: ciò purché assentita dalla

---

<sup>158</sup> Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 24 luglio 2003, causa C-280/00, Altmark Trans GmbH.



Commissione Europea in esito alle verifiche della sussistenza delle condizioni che legittimano gli aiuti di stato<sup>159</sup>.

In questo senso, vanno quindi richiamate le iniziative intraprese dal MIT per la rideterminazione del termine di scadenza di alcune concessioni autostradali che hanno avuto esito positivo<sup>160</sup>.

Non può tralasciarsi, tuttavia, che, alla luce di diverse interpretazione dei presupposti applicativi delle circostanze di fatto relative ai singoli casi di specie, sono scaturite anche richieste di chiarimenti e procedure di infrazioni comunitaria per violazioni in materia di aiuti di stato<sup>161</sup>.

In definitiva, ne deriva che la possibilità di prorogare le concessioni autostradali, lungi dall'essere esclusa in termini assoluti, va in oggi valutata caso per caso, con tutto ciò che ne consegue in termini di certezza del quadro normativo e prevedibilità delle valutazioni dei decisori pubblici preposti alla regolazione del settore.

---

<sup>159</sup> Il caso noto è quello delle proroghe assentite dalla Commissione Europea con la decisione C(2014) 7850 final del 28 ottobre 2014 in relazione al “Plan de relance autoroutier” francese.

<sup>160</sup> Il riferimento alla decisioni della Commissione Europea rese recentemente note con comunicato del 27 aprile 2018 in cui si dà atto dell'approvazione della proroga quadriennale di due importanti concessioni autostradali detenute da Autostrade per l'Italia (ASPI) e da Società Iniziative Autostradali e Servizi (SIAS) grazie alle quali verranno realizzate rispettivamente la “c.d. “gronda di ponente” nonché l'autostrada Asti-Cuneo A33, anch'essa gestita da SIAS. V. comunicato disponibile all'indirizzo [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3581\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3581_it.htm)

<sup>161</sup> In particolare, la Commissione Europea risulta essere attivata con riferimento a Società Autostrada Tirrenica Brescia – Padova: A31 Valdistico Nord, Concessione autostradale Bre.Be.Mi in relazioni alle quali è posta in dubbio la

## ***8. La natura del concessionario autostradale e gli obblighi di evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori nel c.d. Nuovo Codice appalti***

Altro profilo particolarmente rilevante è quello relativo alla natura del concessionario autostradale.

In considerazione della particolare natura del concessionario, infatti, la disciplina applicabile alle infrastrutture autostradali prevede specifici obblighi di evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori.

Negli anni recenti tali obblighi sono stati oggetto di plurimi e ripetuti interventi del legislatore che, volta a volta, ne ha ampliato o ristretto la portata, determinando rispettivamente corrispondenti aperture o chiusure del mercato delle costruzioni collocato “a valle” delle concessioni autostradali.

Come già anticipato, nell'originario schema della c.d. convenzione unica” previsto dall'art. 2 comma 85, lett. c) del D.L. n. 262/2006 conv. in L. n. 286/2006 il concessionario autostradale era, in ogni caso, considerato avere a tutti gli effetti natura di amministrazione aggiudicatrice e, pertanto, era tenuto a affidare tramite gara la totalità dei lavori per importi superiori alla soglia di rilevanza comunitaria nel rispetto della normativa in materia di contratti pubblici.

In seguito, la natura di amministrazione aggiudicatrice del concessionario autostradale è stata, tuttavia, oggetto di ripensamento, sicché gli obblighi di evidenza pubblica sono stati ridotti, consentendo, entro il limite del 60%, affidamenti diretti infragruppo sulla base di una

specifica previsione transitoria di cui all'art. 253 comma 25 del c.d. Vecchio Codice Appalti introdotta dal L. 27 febbraio 2009, n. 14, di conversione del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207.

La percentuale massima degli affidamenti dei lavori a società controllate è stato successivamente diminuita al 40% con L. 7 agosto 2012, n. 134 di conversione del D.L. 22 giugno 2012 n. 83 a far data dal 1.01.2014 e, poi, ulteriormente, al 20% dal c.d. Nuovo Codice Appalti entro 24 mesi dalla sua entrata in vigore.

Senonché detta ultima quota, da ultimo, è stata nuovamente determinata al 40% per opera dell'art. 1, c. 568, L. 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018), che, a fronte delle richieste degli operatori per contenere i tempi di esecuzione dei lavori anche a tutela dei lavoratori impiegati nelle società di costruzione controllate di principali gruppi autostradali, ha riportato l'obbligo di affidamenti a terzi tramite gara al livello precedente<sup>162</sup>.

Attualmente, a seguito della citata ultima modifica, il comma 1 dell'art. 177 del Nuovo Codice Appalti, in deroga a quanto previsto in generale per l'esecuzione delle concessioni già in essere non affidate con

---

<sup>162</sup> Al fine di comprendere le ragioni sostanziali della periodica oscillazione del dato normativo relativo alle percentuali minime di lavori autostradali da esternalizzare nel rispetto della normativa in materia di contratti pubblici, va dato atto della nota contrapposizione esistente al riguardo tra organizzazioni rappresentative dei costruttori e concessionari autostradali. Come emerso nell'ambito dell'indagine conoscitiva più volte citata, i primi sostengono, da sempre, che “[...] *le norme europee prevedono che se non c'è gara a monte della concessione autostradale, la gara deve essere sostanzialmente a valle. I lavori svolti devono essere fatti con gara. Il concessionario fa il concessionario, ma appalta i lavori in gara* [...]”; i secondi invece reputano che ciò non corrisponda al vero e comunque l'esigenza di appalti infragruppo è giustificata dal rischio contenzioso connesso alle gare, avvertendo la necessità di “[...] *garanzie di tempi e costi di esecuzioni certi* [...]”. Sul punto, v. resoconto stenografico seduta 15 aprile 2015 della indagine conoscitiva presso Commissione VIII della Camera dei Deputati.

la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, dispone che i concessionari autostradali sono obbligati ad affidare una quota pari al 60% dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro, relativi alle concessioni, mediante procedura ad evidenza pubblica.

Tale disposizione consente ai concessionari autostradali privati di realizzata la restante quota del 40% dei lavori attraverso società direttamente o indirettamente controllate o collegate, ovvero tramite operatori individuati mediante procedure ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato.

Il comma 3 della disposizione, poi, demanda ai concedenti, *in primis* la Direzione di Vigilanza sulle concessioni autostradali, e altresì ad ANAC la verifica annuale del rispetto di detti obblighi di evidenza pubblica da parte dei concessionari secondo le modalità previste in apposite linee guida elaborate della stessa ANAC<sup>163</sup>.

Il medesimo comma terzo dispone infine che situazioni di squilibrio rispetto al limite indicato siano oggetto di riequilibrio entro l'anno successivo, in difetto del quale è prevista l'applicazione di una penale per situazioni di squilibrio per due anni consecutivi in misura pari al 10 % del valore dei lavori, servizi o forniture che avrebbero dovuto essere affidati tramite gara.

---

<sup>163</sup> Tali linee guida non risultano allo stato ancora pubblicate. Lo schema delle Linee guida in oggetto è stato trasmesso al Consiglio di Stato con nota del 14 marzo 2018, prot. n. 3821 del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha trasmesso lo schema al fine di acquisire il parere preventivo obbligatorio.

Al riguardo, va rilevato che, già in costanza della previgente normativa, il rispetto degli obblighi di evidenza pubblica ha originato un rilevante contenzioso con i concessionari, i quali hanno, nella maggior parte dei casi, impugnato i provvedimenti di diniego dell'autorizzazione agli affidamenti infragruppo adottati per il mancato rispetto delle quote prescritte<sup>164</sup>.

Data la l'incertezza del dato normativo sopra illustrata, è quindi prevedibile che questo elemento resti controverso anche con riguardo all'applicazione del vigente art. 177 del Nuovo Codice Appalti.

---

<sup>164</sup> Cfr. MIT – DG Vigilanza sulle concessioni autostradali, Relazione attività, 2016, pp. 55-57.

## BIBLIOGRAFIA

AA. VV. *L'Europa delle reti*, in *DUE*, 2001, 383;

ABRESCIA, “Le ricerche gius-economiche e la frontiera del diritto costituzionale”, in *Quaderni cost.*, 2001, 3, 635;

ALBERTI, *Il pedaggio autostradale fra autorità e contrattazione*, Milano, 1989

AMOROSINO, “La concessione di progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche figlia prediletta (del potere) e figlia cadetta e un po' rimpannucciata”, in *Riv. trim. appalti*, 2003, 2, 403;

AMOROSINO, “Il regime dei beni nelle concessioni autostradali”, in *Riv. trim. appalti*, 2004, 4, 911;

AMOROSINO, “Politiche pubbliche e regolazione dell'edilizia e delle infrastrutture nella “costituzione economica””, in *Percorsi cost.*, 2009, 2, 119;

AMOROSINO, “Rapidità della realizzazione e qualità del risultato nella disciplina speciale per le opere strategiche “anticrisi””, in *Urb. app.*, 2009, 6, 667;

ANCE, “Rete stradale e autostradale, un divario cresciuto sempre più rapidamente dagli anni '70”, estratto da *Secondo rapporto sulle infrastrutture in Italia*, 29 maggio 2009, su [www.aifassociazione.it](http://www.aifassociazione.it);

ANCE, “Le risorse e le misure per le infrastrutture e le costruzioni”, giugno 2010, su [www.regioni.it](http://www.regioni.it);

ARAUJO – SUTHERLAND, “Public–private partnerships and investment in infrastructure economics department”, *Working Paper* n. 803, 23 settembre 2010, su [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org);

ASPI, “Autostrade a 10 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati”, aprile 2010, in [www.autostrade.it](http://www.autostrade.it);

ASTRID, “Infrastrutture e servizi a rete tra regolazione e concorrenza. Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto”, giugno 2008, su [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it);

ATELLI, “Project financing “*a propulsione istituzionale*””, in *Dir. prat. amm.*, 2008, 10, 16;

Avanzi – Consorzio Metis del Politecnico di Milano – TRT Trasporti e Territorio, Libro bianco su Conflitti territoriali e Infrastrutture di trasporto, Milano, 2009, su [www.trttrasportieterritorio.it](http://www.trttrasportieterritorio.it);

BAFFI, “Il problema della noxious facility e le misure compensative”, in MACCHIATI – NAPOLITANO (a cura di), *E’ possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

BALDI, “Programmazione amministrativa e project financing nella disciplina dei lavori pubblici”, in *Urb. app.*, 2001, 10, 1049;

BALDI, “Project financing: circoscritto il potere dell’amministrazione di incidere sulla proposta”, in *Urb. app.*, 2002, 3, 335;

BALDI, “L’applicazione della Merloni ai concessionari di opere pubbliche”, in *Urb. app.*, 2006, 5, 595;

BALESTRERI, “Project financing e trasformazioni del territorio: evoluzione alla luce della giurisprudenza comunitaria”, in *Riv. trim. appalti*, 2001, 4, 671;

BALESTRERI, “La sequenza di regimi della finanza di progetto: questioni vecchie e nuove sul diritto di prelazione”, in *Urb. app.*, 2009, 5, 525;

BALOCCO, “Concessione di beni pubblici tra affidamento diretto e obbligo di gara”, in *Urb. app.*, 2006, 7, 854;

BALOCCO, “Il price-cap nelle tariffe autostradali”, in *Urb. app.*, 2007, 2, 245;

BARUCCI - PIEROBON, *Stato e mercato nella seconda repubblica*, Bologna, 2010

BASSANINI, “Le infrastrutture strategiche tra Stato e mercato e gli effetti della crisi economico-finanziaria”, prefazione a DE VINCENTI – MANACORDA (a cura di), *I nodi della rete. Infrastrutture, mercato, interesse pubblico*, Firenze, 2010;

BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007;

BENFRATELLO – IOZZI – VALBONESI, “La riforma del settore autostradale in Italia: un cantiere aperto”, in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007;

BERGANTINO - PONTI - RAGAZZI, “Chi si rivede al casello? Il monopolista”, 10 giugno 2008, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);



BERGANTINO -PONTI - RAGAZZI, “Concorrenza ferma in autostrada”, 9 settembre 2008, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

BIAGINI, “La realizzazione delle opere pubbliche attraverso la finanza di progetto e la concessione di costruzione e gestione”, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2007, 3, 349;

BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009;

BLOCK, *The privatization of roads and highways*, Auburn, 2009;

BOBBIO (a cura di), “A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi”, Napoli, 2004, su

[www.db.formez.it](http://www.db.formez.it);

BOBBIO, “Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell’autostrada di Genova”, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2010, 1, 119;

BOITANI, “Un’Autorità di Regolazione dei trasporti?”, in *L’Industria*, 2000, 4, 821;

BOITANI, *I trasporti del nostro scontento*, Bologna, 2012;

BOITANI, “Pedaggi autostradali”, 1° giugno 2010, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

BOITANI – CAMBINI, La difficile liberalizzazione dei cieli: turbolenze sulla rotta, in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007;

BOITANI - PONTI, “In autostrada tra buone idee, ambiguità e pistole sul tavolo”, 16 ottobre 2006, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

BOITANI - PONTI, “Corruzione, un’industria senza crisi”, 13 marzo 2009, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

BOITANI – PONTI, “A volte ritornano. I lotti non funzionali, 12 gennaio 2010”, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

BOITANI - PONTI - SPINEDI, “Le grandi operette”, 22 novembre 2007, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

BOSCOLO, “La VIA “accelerata” per le grandi opere: l’interesse ambientale quale limite alla semplificazione”, in *Urb. app.*, 2003, 2, 129;

BOSCOLO, “VAS e VIA riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione”, in *Urb. app.*, 2008, 5, 541;

BRUGNOLI, “La gestione delle strade comunali e la concessione di pubblico servizio”, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 8, 869;

CAIA, “Governo del territorio e attività economiche”, in *Dir. amm.*, 2003, 4, 707;

CAPITANIO, “Project financing inammissibile se il piano economico non è attendibile”, in *Dir. prat. amm.*, 2010, 9, 49;

CAPULLO – MACCOLINI, “La disciplina procedimentale della finanza di progetto come risultante del terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici”, in *Riv. trim. appalti*, 2009, 1, 231;

CAPUTI JAMBRENGHI, “Beni pubblici tra uso pubblico e interesse Finanziario”, in *Dir. amm.*, 2007, 2, 165;

CAPUTO, “La riforma del Titolo V della Costituzione, interesse nazionale e “legge obiettivo””, in *Urb. app.*, 2002, 6, 625;

CAPUTO, “Attuazione della legge obiettivo: infrastrutture, insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale e competenze regionali”, in *Urb.*

*app.*, 2003, 4, 389;

CAPUTO, “Il federalismo collaborativo salva la “legge obiettivo””, in *Urb. app.*, 2003, 12, 1399;

CARAVITA DI TORITTO, “Le autorità indipendenti attraverso il prisma delle loro relazioni annuali”, 8 settembre 2010, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);

CARBONE – MUNARI, “Principio di sussidiarietà e disciplina comunitaria di porti, aeroporti e infrastrutture di trasporto” in DUE, 2002, 425;

CARPANETO, *Il diritto Comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato. Il caso del trasporto ferroviario*, Torino, 2009;

CASALINI, “Concessionario, organismo di diritto pubblico o gestore in house: chi sopporta il rischio economico della gestione delle autostrade?”, in *Urb. app.*, 2009, 7, 882;

CASANOVA – BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2004;

CASINI, “La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche. Esperienze di diritto comparato”, in MACCHIATI –

NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

CASSESE, "Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico", in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 3, 597;

CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Bari, 2012;

CASSESE, "La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato", in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 1, 13;

CAUSIN, *Autostrade tra storia e attualità*, 2007;

CEFFALO, "Certeza del diritto e stabilità regolatoria", in *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, Torino, 2010

CINTIOLI, "Le reti come beni pubblici e la gestione dei servizi", in *Dir. Amm.*, 2007, 2, 293;296

CLARICH, "Società di mercato e quasi amministrazioni", in *Dir. amm.*, 2009, 2, 253;

COCO - PONTI, "La nazionalità del gaucho autostradale", 19 luglio 2006, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

COFRANCESCO., *Le opere pubbliche tra diritto comune e diritto speciale. Convenzionamento ed esperienza autostradale*, Milano, 1992

COFRANCESCO – BORASI, *Le figure della discrezionalità amministrativa*, Torino, 2012

CONTESSA, "Concessioni, sulla proroga ex lege deciderà la Corte UE", in *Dir. prat. amm.*, 2006, 1, 23;

CONTESSA, Concessioni autostradali, la riforma si fa con la “Convenzione unica”, in *Dir. prat. amm.*, 2006, 2, 20;

CONTESSA – DE SALVO, “La procedura del dialogo competitivo fra partenariato pubblico/privato e tutela della concorrenza”, in *Urb. app.*, 2006, 5, 501;

CONTI, “Le disposizioni in tema di espropriazione nel collegato Infrastrutture”, in *Urb. app.*, 2003, 1, 31;

COVIELLO – GAGLIARDUCCI, “Il tempo delle relazioni pericolose tra politici e imprese”, 19 marzo 2010, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

D’ALBERTI, “Concessioni amministrative”, in *Enc. giur.*, ad vocem, Roma, 1990;

D’ALBERTI, “Il diritto amministrativo fra imperativi economici e interessi pubblici”, in *Dir. amm.*, 2008, 1, 51;

D’ALBERTI, “Interesse pubblico e concorrenza. Nel codice dei contratti pubblici”, in *Dir. amm.*, 2008, 2, 297;

D’ALBERTI-PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati*, Bologna, 2010;

DE NICTOLIS, “Le novità del terzo (e ultimo) decreto correttivo del codice dei contratti pubblici”, in *Urb. app.*, 2008, 11, 1225;

DE NICTOLIS (a cura di), “La riforma del Codice appalti”, in *Urb. app.*, 2010, 3, 253;

DELLA CANANEA, “Privatizzazioni senza autorità di regolazione?”, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 5, 490;

DENISON, *Trends in American Economic Growth 1929- 1982*, Washington DC, 1985

DESPORTES, *Paesaggi in movimento. Trasporti e percezione dello spazio tra XVIII e XX secolo*, Milano 2008.

FELICETTI – SAN GIORGIO, “Programmazione e localizzazione di opere strategiche”, in *Corriere giur.*, 2006, 7, 1011;

FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010;

FONDERICO, “La valutazione di impatto ambientale delle autostrade”, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 5, 458;

FRANCARIO, “Privatizzazioni, dismissioni e destinazione “naturale” dei beni pubblici”, in *Dir. amm.*, 2004, 1, 89;

FRENI, “Vere o false privatizzazioni?”, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 7, 605;

GALLO, “Privatizzazione, regolazione tariffaria e performance di autostrade”, in *Eco e pol. ind.*, 2007, 4,

GIACCARDI – MARESCA M., “La politica europea in materia di infrastrutture nel settore dei trasporti: la sua attuazione in Italia”, in *Riv. It. Dir. pubbl. com.*, 1998, 267;

GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995;

GIANNINO, “Infrastrutture: senza privati si fa poca strada”, IBL Focus n. 44, 30 gennaio 2007, su [www.ibl.it](http://www.ibl.it);

GIOVANNELLI, “La fusione Autostrade-Abertis”, in *Urb. app.*, 2007, 3, 365;

GIURICIN, “L’attività regolatoria: come aiutare lo sviluppo del sistema autostradale”, in *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, Torino, 2010;

GUCCIONE, “La disciplina regionale delle concessioni autostradali”, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 10, 1025;

GUCCIONE, “La qualificazione giuridica delle società concessionarie di Autostrade”, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 9, 975;

IOSSA, “L’allocazione del rischio e la struttura degli incentivi nel partenariato pubblico-privato”, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E’ possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

IOZZI, “La riforma della regolamentazione del settore autostradale”, in *Ec. Pubbl.*, 2000, 4, 71;

LAMBERTI, “I nuovi compiti dell’ANAS nella legge finanziaria 2007”, in *Urb. app.*, 2007, 3, 304;

LAZZERINI, “Sulla qualificazione delle società autostradali come “soggetti pubblici””, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2006, 2, 225;

MAGGI *Le ferrovie*, Bologna, 2007;

MANGANARO, “Opere pubbliche tra governo del territorio ed autonomie territoriali”, in *Foro amm. TAR*, 2009, 4, 1304;

MANZI, *L’impresa concessionaria autostradale*, Milano, 2001;

MARCHESE, *Lineamenti e problemi di economia dei trasporti*, Genova, 2000;

MARESCA D., *La disciplina giuridica delle infrastrutture portuali*, Torino, 2012;

MARESCA M. (a cura di), *Lo spazio mediterraneo della Mobilità*, Udine, 2010;

- MARESCA M., *L'evoluzione del diritto dell'Unione Europea in materia di infrastrutture e trasporto*, Milano; 2013;
- MARI, "Infrastrutture", in CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, ad vocem, vol. IV, Milano, 2006;
- MARI, "Le infrastrutture", in CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2006;
- MARI, "La trasformazione societaria di Autostrade s.p.a.", in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 1, 77;
- MAZZONI, *La proprietà procedimento*, Milano, 197;
- MAZZONI, *Diritto Urbanistico*, Milano, 1990;
- MERUSI, "Analisi economica del diritto e diritto amministrativo", in *Dir. amm.*, 2007, 3, 427;
- MESSINA, "Le infrastrutture di trasporto nelle regioni europee: due misure a confronto", in MACCHIATI – NAPOLITANO, *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, 307,
- MONTEDORO, "Il collegato infrastrutture e la legge obiettivo fra federalismo e diritto comunitario", in *Urb. app.*, 2003, 1, 16;
- MORBIDELLI, "Contenuto <essenziale> del diritto di proprietà sul suolo, strade, a fasce di rispetto", *Giur. Cost.*, 1971, p. 1521 e ss
- MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996;
- MUSOLINO, "Le varianti in corso d'opera nel contratto di appalto di lavori pubblici", in *Riv. trim. appalti*, 2009, 3, 499;



NAPOLITANO – ABRESCIA, *L'analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009;

ORUSA, “Strade pubbliche, private e vicinali”, *Novissimo Digesto Italiano*, vol XVIII, 1971, p. 535.

PASQUINI, “La Corte dei conti e le privatizzazioni: il caso “Autostrade”, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 1, 39;

PASQUINI, “Privatizzazioni e servizi pubblici: la proroga delle concessioni autostradali”, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 11, 1033;

PASQUINI, “La natura del pedaggio autostradale”, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 12, 1136;

PASQUINI, “Partenariato pubblico-privato e amministrazioni pubbliche”, in MACCHIATI – NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

PATRONI GRIFFI, “Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici”, 30 giugno 2010, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);

PETRINA - RIZZO, “Infrastrutture senza economia”, 10 febbraio 2009, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

PONTI, “Tariffe poco pubbliche”, 20 gennaio 2004, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

PONTI, “Grandi infrastrutture e granitiche certezze”, 12 luglio 2004, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

PONTI, “Il pedaggio si fa strada”, 8 settembre 2004, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

PONTI, “Investimenti sregolati”, 17 febbraio 2006, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

PONTI, “Alle infrastrutture serve un’autorità”, 9 novembre 2006, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

PONTI, “Le “utilities” e la regola del profitto”, 29 gennaio 2007, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

PONTI, “Un treno carico di sussidi”, 27 maggio 2009, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

PONTI, “Grandi opere, un pezzo per volta”, 30 novembre 2010, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

PONTI - BOITANI, “I grandi progetti infrastrutturali: divergenze sui criteri di valutazione”, 28 novembre 2002, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

PONTI - BOITANI, “Autostrade, galline dalle uova d’oro e polli da spennare”, 18 novembre 2005, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

PONTI - BOITANI, “Anas e oltre”, 20 luglio 2006, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

PONTI - BOITANI, “A volte ritornano: la reincarnazione della legge Obiettivo”, 27 luglio 2007, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

PREDIERI, “Le reti transeuropee nei trattati di Maastricht e di Amsterdam”, in *DUE*, 1997, 2897;

PREZIUSO, “Il project finance per le infrastrutture e lo sviluppo”, 28 gennaio 2008, su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it);

RAGANELLI, “Public–Private Partnerships: quadro giuridico e giurisprudenza comunitaria”, *Working Paper* n. 2/2009, su [www.i-com.it](http://www.i-com.it);

RAGAZZI, “Anas: tra gestione diretta e proroga delle concessioni”, 26 aprile 2006, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008;

RAGAZZI, “Un’autostrada lastricata d’oro”, 6 febbraio 2009, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

RAGAZZI, “L’Autobrennero, una concessione generosa”, 18 giugno 2010, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

RAGAZZI-ROTHENGATTER, *Procurement and financing of motorways in Europe*, Oxford, 2005

RAGOZZINO, Strade e autostrade, in Enc. giur., ad vocem, Roma, 1990;

RAMELLA, “Infrastrutture: privato è meglio”, in *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, Torino, 2010;

RANGONE (a cura di), “Procedure e tempi di esecuzione delle grandi opere nei Paesi industrializzati. Studio OiCE. Analisi comparata delle procedure più efficaci per la realizzazione delle opere pubbliche in Francia, Gran Bretagna e Spagna”, Roma, 2007, su [www.igitalia.it](http://www.igitalia.it);

RENNA, “La “privatizzazione” delle strade e l’introduzione dei “pedaggi ombra””, in *Urb. app.*, 2005, 5, 516;

RICCHI, “La finanza di progetto nel codice dei contratti dopo il terzo Correttivo”, in *Urb. app.*, 2008, 12, 1375;

ROBALDO, “La realizzazione di opere pubbliche con la partecipazione di capitale privato”, in *Urb. app.*, 2005, 2, 146;

ROSSI – TODISCO, “Strumenti innovativi per il finanziamento delle infrastrutture: l’esperienza dei fondi d’investimento infrastrutturale”, in

A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

ROSSO, *La circolazione sulle autostrade*, 1961, p. 35.

ROTIGLIANO, “Beni pubblici, reti e la dottrina delle *essential facilities*”, in *Dir. amm.*, 2006, 4, 947;

ROTHENGATTER, “L'importanza della rete di trasporti transeuropea per l'integrazione e la crescita dell'unione Europea allargata”, in *Ec. Pubbl.*, 2005, 4, 115;

SALTARI - TONETTI (a cura di), *Il regime giuridico delle autostrade. In Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, Milano, 2017

SCICOLONE, “La politica comune dei trasporti: il punto della situazione”, in *Amministrazione contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, 2006

SCOCA, “Giudice amministrativo ed esigenze del mercato”, in *Dir. amm.*, 2008, 2, 257;

SCOTTI CAMUZZI, *Le concessioni autostradali. Profili giuridici*, Firenze, 1987

SIGNORINI, “Il finanziamento e la realizzazione delle grandi infrastrutture in Italia: l'esperienza della Legge obiettivo del 2001”, in MACCHIATI –NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

SINISCALCO – BORTOLOTTI – FANTINI – VITALINI, *Privatizzazioni difficili*, Bologna, 1999;

SMITH, *La ricchezza delle nazioni*, Londra, 1776, trad. it. Milano, 2010;

- STAGNARO, “Autostrade-Abertis. Questo matrimonio s’ha da fare”, IBL Focus n. 24, 15 maggio 2006, su [www.ibl.it](http://www.ibl.it);
- STAGNARO, “Autostrade-Abertis: non passi lo straniero”, IBL Focus n. 39, 26 dicembre 2006, su [www.ibl.it](http://www.ibl.it);
- STAGNARO, “Introduzione”, in *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, Torino, 2010;
- STIGLITZ, *Il ruolo economico dello stato*, Bologna, 1992;
- TONETTI, “La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche: il caso italiano”, in MACCHIATI – NAPOLITANO (a cura di), *E’ possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;
- TONETTI, “L’Autorità di Regolazione dei Trasporti”, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 2, 589;
- TONOLETTO, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, 2008;
- TORCHIA, “La responsabilità amministrativa per le società in partecipazione pubblica”, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 7, 791;
- TUO, *Il trasporto aereo nell’Unione Europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne*, Torino, 2008;
- VEDASCHI-CEFFALO, “commento art. 201”, *Codice dei Contratti Pubblici*, Piacenza, 2017
- VENTURA, *Città e autostrade negli squilibri regionali*, Bologna, 1978
- VERMIGLIO, *Concessioni autostradali e pianificazione del sistema di viabilità*, Milano, 1976;

VESPINA, “In tema di concessioni autostradali e diritto comunitario”, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 1998, 1, 104;

WINSTON, *Last exit. Privatization and deregulation the U.S. Transportation System*, Washington Dc, 2010;

ZUNARELLI, “Il libro bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell’Unione europea nel settore dei trasporti”, in *Dir Trasp.*, 2002, 463.